

BEREGNING OG UTMÅLING AV NY UFØRETRYGD - TRYGDENS STØRRELSE



Universitetet i Oslo
Det juridiske fakultet

Kandidatnummer: 203
Leveringsfrist: 10.04.2012

Til sammen 39 949 ord

28.03.2012

Innholdsfortegnelse

<u>1</u>	<u>INNLEDNING.....</u>	<u>1</u>
1.1	Tema og bakgrunn.....	1
1.2	Formål og problemstillinger	3
1.3	Avgrensninger	3
1.4	Kildebruk og metode.....	6
1.5	Presiseringer.....	8
1.6	Plan for fremstillingen.....	9
<u>2</u>	<u>UTVIKLINGEN AV NY UFØRETRYGD.....</u>	<u>10</u>
2.1	Lovgivningen – kort historisk oversikt	10
2.2	Formål og hensyn.....	12
2.3	Nye virkemidler	14
2.4	Bakgrunn for ny uføretrygd	16
2.5	Målsettinger for ny uføretrygd.....	20
<u>3</u>	<u>HVEM VIL MOTTA NY UFØRETRYGD?</u>	<u>21</u>
3.1	Vilkår for rett til uføretrygd.....	21
3.1.1	Tilknytning til det norske samfunn	21
3.1.2	Alder	22
3.1.3	Sykdomskrav og årsakssammenheng	22
3.1.4	Nedsatt inntekts- eller arbeidsevne	23
3.1.5	Hensiktsmessig behandling, arbeidsrettede tiltak og dokumentasjon av funksjonsevnevurdering	24

3.2	Kjennetegn ved mottakere av uføreytelser.....	25
3.3	Årsaker til økt uførepensjonering.....	27
4	<u>BEREGNINGSGRUNNLAGET</u>	<u>31</u>
4.1	Innledning	31
4.2	Gjeldende rett	32
4.3	Inntektsbegrepet	33
4.3.1	Pensjonsgivende inntekt	33
4.3.2	Egen inntekt.....	35
4.3.3	Fiktiv inntekt.....	35
4.3.4	Pensjonsgivende inntekt og uføretrygd.....	36
4.3.4.1	Innledning	36
4.3.4.2	Valgfrihet?	36
4.3.4.3	Begrensning	38
4.3.5	Rettspolitisk vurdering.....	39
4.3.5.1	Lovtekniske endringer.....	39
4.3.5.2	Fiktiv inntekt for år med omsorgsarbeid	39
4.3.5.3	Fiktiv inntekt for år med studier.....	42
4.4	Inntektstaket	46
4.4.1	Inntektstak på 6 G.....	46
4.4.2	Rettspolitisk vurdering.....	47
4.4.2.1	Inntektstak på 7,1 G eller 6 G?.....	47
4.4.2.2	Inntektstak for hvert kalenderår?.....	49
4.5	Inntektsårene	50
4.5.1	Hovedregel.....	50
4.5.2	Unntak	54
4.5.3	Rettspolitisk vurdering.....	55
4.5.3.1	Beregningsperioden.....	55
4.5.3.2	Svensk modell	58
4.5.3.3	Unntaksregler	59
4.6	Etterlattefordeler	60
4.6.1	Innledning	60
4.6.2	Gjeldende rett	60

4.6.3	Rettspolitisk vurdering.....	61
4.7	Regulering i samsvar med lønnsveksten.....	62
4.7.1	Regulering av pensjonsgivende inntekt	62
4.7.2	Regulering av beregningsgrunnlaget	63
5	<u>UTMÅLINGEN – TRYGDENS STØRRELSE</u>	64
5.1	Kompensasjonsgrad	64
5.2	Trygdetid	64
5.2.1	Innledning	64
5.2.2	Opptjening av trygdetid	65
5.2.3	Avkorting av uføretrygd	67
5.2.4	Unntak	68
5.3	Uføregrad	69
5.3.1	Innledning	69
5.3.2	Tapt inntektsevne.....	69
5.3.3	Tapt arbeidsevne.....	72
5.3.4	Generelle regler	73
5.3.5	Gradert uføretrygd	75
5.3.6	Rettspolitisk vurdering.....	75
5.4	Minsteytelse.....	76
5.4.1	Innledning	76
5.4.2	Gjeldende rett	76
5.4.3	Minsteytelsens satser	78
5.4.4	Rettspolitisk vurdering.....	78
5.4.4.1	Sivilstanddifferensiert minsteytelse	78
5.4.4.2	Heving av brutto minsteytelse	80
5.5	Ung og ufør.....	81
5.5.1	Innledning	81
5.5.2	Hensyn	82
5.5.3	Vilkår	82
5.5.3.1	Alder	82
5.5.3.2	Varig sykdom, skade eller lyte	83
5.5.3.3	Alvorlig	84
5.5.3.4	Klart dokumentert	86

5.5.4	Garantitilleggets størrelse	87
5.5.5	Hvilende rett til garantitillegg	88
5.5.6	Rettspolitisk vurdering.....	89
5.5.6.1	Aldersgrensen på 26 år	89
5.5.6.2	Alvorlighets- og dokumentasjonsvilkåret.....	90
5.5.6.3	Garantitilleggets størrelse.....	92
5.5.6.4	Hvilende rett til garantitillegg	94
5.6	Barnetillegg	94
5.6.1	Innledning	94
5.6.2	Vilkår	95
5.6.3	Barnetilleggets størrelse.....	95
5.6.4	Reduksjon på grunn av inntekt	96
5.6.4.1	Inntektsgrunnlaget.....	96
5.6.4.2	Fribeløp og reduksjon	97
5.6.5	Rettspolitisk vurdering.....	98
5.6.5.1	Behovsprøvd eller standardisert barnetillegg?	98
5.6.5.2	Øvre grense for samlet ytelse	101
5.6.5.3	Inntektsgrunnlaget.....	103
5.6.5.4	Fribeløpet	103
5.7	Ektefelletillegg.....	104
5.7.1	Gjeldende rett	104
5.7.2	Rettspolitisk vurdering.....	106
6	<u>REDUSERT UFØRETRYGD PÅ GRUNN AV INNTEKT</u>	<u>109</u>
6.1	Innledning	109
6.2	Gjeldende rett	110
6.2.1	Friinntekt	110
6.2.2	Reduksjonsmodell.....	111
6.2.3	Hvilende pensjonsrett	112
6.2.4	Inntektstak	112
6.3	Inntektsgrense.....	113
6.4	Inntekt som fører til reduksjon	114
6.4.1	Hovedregel.....	114
6.4.2	Unntak	115

6.5	Forholdsmessig reduksjon	115
6.5.1	Reduksjonsmodell.....	115
6.5.2	Økonomisk gevinst	117
6.6	Reduksjon krone for krone.....	119
6.6.1	Innledning	119
6.6.2	Ytelser som ikke er pensjonsgivende inntekt.....	119
6.6.3	Reduksjonsmodell.....	120
6.7	Bortfall av uføretrygd	120
6.7.1	Inntektstak	120
6.7.2	Hvilende rett	121
6.8	Rettspolitisk vurdering.....	122
6.8.1	Hensyn	122
6.8.2	Inntektsgrense	123
6.8.3	Inntekter fra politiske verv, veldedig arbeid og omsorgslønn.....	128
6.8.4	Forholdsmessig reduksjon	131
6.8.4.1	Valg av reduksjonsmodell.....	131
6.8.4.2	Kompensasjonsgradens betydning	133
6.8.5	Bortfall av uføretrygd	137
<u>7</u>	<u>HELHETSVURDERING</u>	<u>138</u>
7.1	Innledning	138
7.2	Er endringene egnet til å nå målsettingene?	138
7.3	Vil endringene kunne ha uheldige virkninger?.....	141
7.4	Regler som videreføres slik de er; burde disse likevel ha blitt endret?	142
<u>8</u>	<u>LITTERATURLISTE</u>	<u>143</u>
8.1	Lover	143
8.2	Konvensjoner	143
8.3	Forskrifter	144

8.4	Forarbeider	144
8.5	Rundskriv	147
8.6	Rettspraksis.....	147
8.7	Trygderettskjennelser	147
8.8	Litteratur.....	148
8.9	Høringsuttalelser	151
8.10	Avisartikler	151
8.11	Diverse dokumenter	152
8.12	Nettadresser	153
9	<u>LISTER OVER TABELLER OG FIGURER M V</u>	<u>A</u>

1 Innledning

1.1 Tema og bakgrunn

Avhandlingen er et ledd i forskningsprosjektet «Et trygdesystem i sterk forandring», ledet av professor Asbjørn Kjønstad. Tema for avhandlingen er de nye beregnings- og utmålingsreglene for uføretrygd, slik de fremgår av lov om endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre) av 16. desember 2011 nr. 59. Reglene er en del av den store «uførereformen», og skal etter planen tre i kraft i 2015.

Uførereformen må ses i sammenheng med de øvrige omfattende endringene i trygdesystemet, og skyldes for det første et ønske om en hensiktsmessig tilpasning til *pensjonsreformen* som trådte i kraft 1. januar 2011.¹ At det kunne bli problematisk å beholde dagens regler om uførepensjon, ble påpekt av Pensjonskommisjonen allerede i 2004.² For det andre er uførereformen et ledd i fornyelsen av folketrygdens stønadsordninger for personer med *helseproblemer*. Nordmenn er på syke- og uføretoppen på verdensbasis,³ og utviklingen i antall mottakere av sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uførepensjon henger nøye sammen.⁴ I nyere tid har det blitt gjennomført flere store endringer på arbeids- og velferdsområdet, med den målsetting å få flere i arbeid og færre på trygd. Den såkalte «arbeidslinja» står sterkt i fokus.

Beregning og utmåling av uføretrygd er et viktig samfunnsøkonomisk tema. Etter alderspensjon er nemlig dagens uførepensjon den trygdeytelsen som flest mottar. Ved utgangen av 2010 mottok omtrent 300 000 personer uførepensjon, dvs. 9,5 % av befolkningen i alderen 18-67 år.⁵ For staten utgjorde dette en utgift på 53,6 milliarder

¹ Prop. 130 L (2010-2011) s. 7

² NOU 2004: 1 s. 285-286

³ Østerbø (2011)

⁴ Prop. 130 L (2010-2011) s. 7 og 34

⁵ www.nav.no

kroner. Dette tilsvarer 17 % av folketrygdens totale utgifter.⁶ Statistikk viser at flertallet av dem som mottar uførepensjon, er 50 år eller eldre, og at kun 0,5 % av alle uføre går fra uførepensjon til arbeid hvert år.⁷ Med en aldrende befolkning i Norge er de statsfinansielle utfordringene derfor betydelige, og god utnyttelse av arbeidskraft er viktig for å kunne opprettholde gode velferdsordninger.⁸

Beregning og utmåling av uføretrygd har også stor betydning for en rekke enkeltindivider. De uføre har mistet hele eller deler av sin arbeidsevne, og representerer noen av de fysisk og psykisk svakeste i samfunnet. En trygg, stabil og forutsigbar uføreytelse er alfa omega for denne gruppen, som ofte har uføreytelse som eneste inntekt. Lovendringer på dette området vil derfor kunne medføre stor usikkerhet, og ikke minst frykt for at uføreytelsen skal bli redusert. Uførereformen har da også ført til heftige debatter i media, og det synes å herske en viss forvirring omkring virkningen av de nye reglene. Det er bl.a. blitt hevdet at uførereformen skaper fattige,⁹ at den innebærer en krigserklæring mot landets uføre,¹⁰ og at selve hovedformålet med uføreordningen – det å sikre inntekten til de som ikke kan jobbe – er blitt glemt.¹¹ Dette viser at det foreligger et sterkt og aktuelt behov for en nærmere avklaring av de nye reglenes innhold og betydning.

De nye beregnings- og utmålingsreglene går i grove trekk ut på at uføretrygden skal løsrives fra alderspensjonssystemet, at reglene skal tilpasses dagens familie- og forsørgingsmønster, og at reglene skal utformes slik at flere uføre motiveres til å utnytte sin resterende arbeidsevne. For å markere at uføreytelsen skal løsrives fra alderspensjonssystemet, skifter uføreytelsen navn fra «uførepensjon» til «uføretrygd».¹² De vesentligste endringene i regelverket er disse:

⁶ Prop. 130 L (2010-2011) s. 34

⁷ OECD-rapport (2010) s. 67

⁸ Prop. 130 L (2010-2011) s. 63

⁹ Ødegaard (2011)

¹⁰ NTB (2011)

¹¹ Hellesnes (2011)

¹² Prop. 130 L (2010-2011) s. 8

- 1) Uføretrygd skal utgjøre 66 % av gjennomsnittlig inntekt i de tre beste av de fem siste årene før uføretidspunktet («inntektserstatningsmodell»).
- 2) I beregningsgrunnlaget medregnes bare inntekter opp til 6 G («inntektstak»).
- 3) Inntekt man kan ha før uføretrygden blir redusert, endres fra 1 G til 0,4 G («inntektsgrense»).
- 4) Uføretrygden reduseres forholdsmessig dersom inntektsgrensen på 0,4 G overskrides («reduksjonsmodell»).
- 5) Den uføretrygdde kan forsøke seg i inntektsgivende arbeid umiddelbart etter at uføretrygden er innvilget, eller uføregraden er forhøyet. Det gjelder ikke lenger en regel om ett års ventetid.
- 6) Ektefelletillegget og etterlattefordelene avvikles.
- 7) Uføretrygd skal skattlegges etter tilsvarende regler som for lønnsinntekt.

1.2 Formål og problemstillinger

For det første skal jeg gi en *fremstilling og redegjørelse* av de nye beregnings- og utmålingsreglene. Dette er den rettsdogmatiske delen av avhandlingen. Som nevnt hersker det en viss forvirring omkring de nye reglene, og jeg vil derfor forsøke å fremstille innholdet i disse på en enkel og oversiktlig måte.

For det andre vil jeg foreta *rettspolitiske vurderinger* av de nye reglene, både løpende og avslutningsvis. Enkelte regler som videreføres slik de er, vil også bli vurdert. Det vil særlig bli fokusert på tre problemstillinger:

- 1) Er endringene egnet til å nå målsettingene?
- 2) Vil endringene kunne ha uheldige virkninger?
- 3) Regler som videreføres slik de er; burde disse likevel ha blitt endret?

1.3 Avgrensninger

Siden fokuset er rettet mot de nye reglene, anser jeg det ikke som nødvendig å gjøre utførlig rede for den någjeldende *uførepensjonsordningen*. Gjeldende rett vil derfor kun

bli behandlet i forbindelse med regler som videreføres slik de er, og der det anses hensiktsmessig for å få frem vesentlige endringer.

Avhandlingens tittel tilsier at det er beregnings- og utmålingsreglene som skal behandles, og ikke *vilkårene* for å få rett til uføretrygd.¹³ Vilkårene vil imidlertid bli behandlet kort for oversiktens skyld, og for å imøtegå påstander om at man kan «velge» å få uføretrygd (punkt 3.1).¹⁴

Regler om *meldeplikt* ved inntektsøkning m.v., og *etteroppgjør* ved for mye eller for lite utbetalt uføretrygd, er av stor betydning for de uføretrygdede. Et forslag om en ny felles kommunikasjonsordning for arbeidsgiveres rapportering om ansettelse, lønn og trekk – Elektronisk dialog med arbeidsgivere (EDAG) – ble sendt på høring 4. mars 2011.¹⁵ Dette innrapporteringsystemet skal bidra til forenkling, og til å redusere økte administrative ressurser som følge av ny reduksjonsmodell.¹⁶ Reglene om meldeplikt og etteroppgjør får imidlertid først betydning *etter* at uføretrygden er utmålt. En behandling av disse reglene faller etter min mening derfor utenfor avhandlingens tema.

Et nærliggende tema for avhandlingen kunne ha vært de nye reglene om *alderspensjon til uføre*, som også følger av lov av 16. desember 2011 nr. 59. Reglene går bl.a. ut på at overgang fra uføretrygd til alderspensjon skal skje ved 67 år, men at uføre likevel bare kan opptjene pensjonsrettigheter frem til 62 år. Uføres alderspensjon skal levealdersjusteres på samme måte som yrkesaktives alderspensjon, men vil foreløpig bli delvis skjermet for virkningen av levealdersjustering. Til tross for at reglene reiser flere interessante problemstillinger, er avhandlingens tema *uføretrygd*. De nye reglene om alderspensjon til uføre vil således ikke bli behandlet i det følgende.¹⁷

¹³ For en nærmere redegjørelse av vilkårene, se avhandlingen av Alina Rebecca Drazkowski (2011)

¹⁴ Koksrud (2011)

¹⁵ Høring av arbeidsgrupperapport om forslag til ny ordning for arbeidsgiveres rapportering (2011)

¹⁶ Prop. 130 L (2010-2011) s. 118 og 196-197

¹⁷ For en redegjørelse og vurdering av den nye alderspensjonen, deriblant dens konsekvenser for uføre, se avhandlingen av Andreas Hjelseth Lowzow (2009).

For personer som allerede mottar uførepensjon ved ikrafttreddelsen, skal visse *overgangsregler* gjelde. Som eksempel kan nevnes at uførepensjonistene kan ha en friinntekt på 60 000 kroner frem til 2018, og at ektefelletillegg kan beholdes i ti år etter at de nye reglene trer i kraft.¹⁸ Overgangsreglene er selvsagt av stor betydning for dagens uførepensjonister. Av hensyn til avhandlingens omfang har jeg imidlertid valgt å avgrense mot personer som ved ikrafttreddelsen allerede mottar uførepensjon.

Jeg avgrenser videre avhandlingens tema mot relevant *internasjonalt regelverk om eksport av trygdeytelser*, herunder aktuelle EØS-regler. Jeg viser da særlig til forordning (EF) nr. 883/2004 om koordinering av trygdeordninger. En behandling av dette vil bli for omfattende.

Endelig skal det nevnes at det i dag eksisterer gunstige *skatteregler* for uførepensjonister, herunder regler om særfradrag og skattebegrensning i lov om skatt av formue og inntekt (skatteloven) av 26. mars 1999 nr. 14 §§ 6-81 og 17-1. I tillegg er trygdeavgiften lavere ved uførepensjon enn ved vanlig lønn: 4,7 % i stedet for 7,8 %.¹⁹ I den nye ordningen skal uføretrygd skattlegges som lønnsinntekt, med den følge at disse særreglene forsvinner: Uføretrygd vil bli skattlagt med 28 %, og trygdeavgiften vil øke til 7,8 %.²⁰ Skatteomleggingen skyldes bl.a. ønsket om et mer likeartet system for inntektssikring for alle i yrkesaktiv alder, samt forutberegnelighet ved overgang mellom uføretrygd og arbeid.²¹ Omleggingen av skattereglene reiser interessante problemstillinger, men hører etter min mening hjemme i en større avhandling som kombinerer skatterett og trygderett. Av hensyn til avhandlingens omfang, og det faktum at nye skatteregler foreløpig ikke er vedtatt, avgrenser jeg derfor mot skatteomleggingen. Reglene og satsene jeg nå har nevnt, er det imidlertid nødvendig å ha kjennskap til for å forstå reglene og eksemplene i punkt 6.

¹⁸ Prop. 130 L (2010-2011) kap. 9

¹⁹ www.skatteetaten.no

²⁰ Ibid.

²¹ Prop. 130 L (2010-2011) s. 90-91

1.4 Kildebruk og metode

Rettskildesituasjonen i denne avhandlingen er litt spesiell. Det må skilles mellom to typer regler: De som får et nytt materielt innhold, og de som viderefører gjeldende rett uten materielle endringer. For *den første gruppen* er de tilgjengelige rettskildene få. I all hovedsak foreligger det kun lovforarbeider og lovtekst. For *den andre gruppen* er rettskildebildet mer variert. Tilgjengelige rettskilder er her lovtekst, forarbeider, rettspraksis, trygderettspraksis, forskrifter, rundskriv og juridisk litteratur. I det følgende skal jeg knytte noen bemerkninger til enkelte av disse.

Lovteksten er den primære rettskilden ved lovtolkingen. Utgangspunktet vil da være en naturlig språklig forståelse av ordlyden. På trygderettens område er det særlig tre hensyn som kan tilsi at lovteksten veier tungt. For det første kan en innskrenkende tolking av regler som gir borgerne rettigheter være i strid med *legalitetsprinsippet*. Legalitetsprinsippet innebærer at offentlige myndigheter ikke kan gripe inn i borgernes rettsfære uten hjemmel i formell lov. For det andre kan en utvidende tolking av regler som gir borgerne rettigheter være i strid med *Stortingets bevilgningsmyndighet*, som er et viktig prinsipp i Grunnloven § 75 bokstav d.²² For det tredje tilsier *forutberegnelighetshensyn* at borgerne bør kunne forstå rettsregelen ved å lese kun lovteksten, uten å måtte undersøke andre rettskilder. De aller fleste vil på et eller annet tidspunkt ha befatning med regler i folketrygdloven. Det er derfor viktig at reglene er enkle å forstå.

I tillegg til lovteksten i kapittel 12 om uføretrygd, vil det også være nødvendig å se hen til lovteksten i de øvrige kapitlene i folketrygdloven. Loven har bl.a. et eget kapittel om formål og definisjoner (kapittel 1). Definisjonene er man rettslig bundet av, og formålene vil ha vekt som reelle hensyn ved fastleggingen av gjeldende rett. Formålene vil det også være aktuelt å vise til i de rettspolitiske vurderingene. Kapitlene om medlemskap (kapittel 2) og pensjonskomponentene (kapittel 3) vil også ha relevans.

²² Kjønstad (2009) s. 45

Videre vil *forarbeidene* ha stor betydning. De sentrale dokumentene er NOU 2007: 4, Prop. 130 L (2010-2011) og Innst. 80 L (2011-2012). Disse kan belyse innholdet i de nye reglene, hvilke hensyn som ligger til grunn for endringene, samt hvilke målsettinger som ønskes nådd. Asbjørn Kjønstad har tidligere hevdet at forarbeidene til den trygderettslige lovgivningen ofte er svært politiske, og derfor lite veiledende for rettsanvendelsen.²³ Her har det imidlertid skjedd en utvikling. Nyere forarbeider – fra og med forarbeidene til folketrygdloven av 1997 – synes å være grundigere forberedt enn de eldre forarbeidene. I dag kan det således anføres at det er grunn til å legge like stor vekt på forarbeider til trygderettslig lovgivning som forarbeider til andre lover.²⁴

Mange trygderettslige tvister ender i Trygderetten. Trygderetten er et forvaltningsorgan med et sterkt domstolspreg. Hvor stor vekt *trygderettspraksis* bør tillegges i det enkelte tilfellet, beror bl.a. på hvor mange medlemmer retten er satt med, hvor langvarig, fast og konsekvent praksisen er, samt hvor grundig og gjennomarbeidet kjennelsene er.²⁵ I Rt. 2005 s. 1757 avsnitt 45 uttalte førstvoterende at «avgjørelser av Trygderetten [må] tillegges vekt i den utstrekning de kan tas som uttrykk for eller har gitt seg utslag i en fast og konsistent praksis. Det som måtte være uttalt i den enkelte avgjørelse, kan derimot ikke tillegges selvstendig rettskildemessig betydning.»

NAVs rundskriv inneholder en rekke uttalelser om hvordan lover og forskrifter skal forstås og praktiseres. Rundskrivene er som regel bindende for tjenestemennene ved NAV-kontorene, noe som fører til at praksis i stor grad blir ensartet. En undersøkelse av rettskildebruken i NAV Klageinstans, viser at rundskrivene er den klart mest brukte rettskilden ved siden av lovteksten. Kan rundskrivene anses som en kodifisering av forvaltningspraksis, bør de ha like stor rettskildemessig vekt som forvaltningspraksis. Er rundskrivene derimot i strid med regler i lov, forskrift, rettspraksis eller trygderettspraksis, er de lite verdt i lovtolkingen.²⁶

²³ Kjønstad (1978) s. 3-22

²⁴ Kjønstad (2009) s. 46, Kjønstad og Syse (2008) s. 89-90

²⁵ Kjønstad (2009) s. 50-53

²⁶ Ibid. s. 54-55

For øvrig er det relevant å finne støtte i *rettspraksis, forskrifter, juridisk teori og reelle hensyn*. Disse rettskildene krever etter min mening ingen særskilt kommentar i forhold til temaet i min avhandling.

En annen type kilde som benyttes i avhandlingen, er høringsuttalelser. Jeg har lest samtlige av høringsuttalelsene i forbindelse med at NOU 2007: 4 ble sendt på høringsrunde 11. juni 2007.²⁷ Disse er ikke rettslig bindende, og gir derfor ingen veiledning ved lovtolkningen. Høringsuttalelsene kan imidlertid gi nyttige innspill i de rettspolitiske vurderingene.

1.5 Presiseringer

Dagens begrep «uførepensjon» endres til «uføretrygd». Som følge av at begge begrepene brukes i avhandlingen, er det viktig å være oppmerksom på den terminologiske forskjellen. Når jeg behandler gjeldende rett, brukes begrepet «uførepensjon». Når jeg behandler de nye reglene, brukes begrepet «uføretrygd».

Videre skal det bemerkes at når jeg behandler de någjeldende reglene om uførepensjon, henvises det til «folketrygdloven». Når jeg behandler de nye reglene om uføretrygd, henvises det til «ny folketrygdlov» paragraf.

Enkelte begreper brukes ofte i avhandlingen. Jeg skal derfor definere to av disse allerede nå: Med «uføretidspunkt» menes tidspunktet da inntekts- eller arbeidsevnen ble varig nedsatt med minst halvparten (ny folketrygdlov §§ 12-7 tredje ledd og 12-10 andre ledd). Med «ektefeller» menes ikke bare gifte personer, men også samboere som har eller har hatt felles barn, eller som tidligere har vært gift med hverandre (folketrygdloven § 1-5 tredje ledd). Dersom andre samboere omfattes av en regel, påpekes dette særskilt.

²⁷ Høring NOU 2007:4 Ny uførestønning og ny alderspensjon til uføre (2007)

Flere av reglene benytter folketrygdens grunnbeløp som beregningsfaktor. I eksemplene benytter jeg meg av grunnbeløpet som ble fastsatt med virkning fra 1. mai 2011. Dette grunnbeløpet er 79 216 kroner.²⁸

Med mindre noe annet fremgår av teksten, er beløpene som benyttes *brutto* uføretrygd (før skatt). *Netto* uføretrygd (etter skatt) beregnes etter samme regler som for lønnsinntekt.²⁹

1.6 Plan for fremstillingen

Avhandlingen er delt opp i 9 kapitler, hvor *kapittel 1* er innledningen. Den introduserer leseren for avhandlingens tema og bakgrunn, formål og problemstillinger, kildebruk og metode, samt hvilke temaer det avgrenses mot.

I *kapittel 2* vil jeg redegjøre for utviklingen av ny uføretrygd, herunder lovgivning, hensyn og formål, nye virkemidler som er tatt i bruk, samt bakgrunn og målsettinger for ny uføretrygd. Det er viktig for forståelsen av de nye reglene at disse temaene behandles så tidlig som mulig i avhandlingen.

I *kapittel 3* vil jeg gi en oversikt over vilkårene for rett til uføretrygd, kjennetegn ved dagens uførepensjonister, og årsaker til økt uførepensjonering. En viss kunnskap om hvilke personer/grupper som omfattes av de nye reglene, samt hva som er årsakene til økt uførepensjonering, vil kunne ha betydning i de rettspolitiske vurderingene.

I *kapittel 4* vil jeg fremstille og vurdere de nye reglene om beregningsgrunnlaget, med særlig fokus på inntektsbegrepet, inntektsårene og inntektstaket. Dette kapitlet er meget sentralt, da ny folketrygdlov § 12-11 innebærer en vesentlig endring av gjeldende rett. Den någjeldende «pensjonsmodellen» erstattes av en «inntektserstatningsmodell».

²⁸ www.regjeringen.no

²⁹ Enkel skatteberegning på www.skatteetaten.no

I *kapittel 5* er det utmålingsreglene som skal fremstilles og vurderes. Faktorer som har betydning for uføretrygdens størrelse står her i fokus, herunder kompensasjonsgrad, trygdetid, uføregrad, alder, sivilstand og forsørgeransvar.

Jeg anser det som hensiktsmessig å behandle reglene om redusering av uføretrygd pga. arbeidsinntekt i et eget *kapittel 6*, til tross for at arbeidsinntekt også er en faktor som har betydning for uføretrygdens størrelse. Det sentrale i dette kapitlet er at det innføres en ny «reduksjonsmodell», og at friinntekten på 1 G erstattes av en «inntektsgrense» på 0,4 G.

I *kapittel 7* vil jeg foreta en helhetsvurdering av de nye reglene. Det sentrale vil være å svare på avhandlingens problemstillinger (punkt 1.2).

Kapittel 8 og 9 inneholder lister over kilder som er benyttet i avhandlingen, samt figurer og tabeller.

2 Utviklingen av ny uføretrygd

2.1 Lovgivningen – kort historisk oversikt³⁰

I 1936 ble det vedtatt en midlertidig *lov om hjelp til blinde og vanføre*. Det var altså to grupper av sterkt fysisk funksjonshemmede som først fikk ytelser ved uførhet. Senere ble det spørsmål om å utvide loven til å omfatte uførhet pga. døvhet, tuberkulose og andre sykdommer.

I 1960 ble det vedtatt en generell uføretrygd som omfattet hele befolkningen.

Uføretrygdloven av 1960 trådte i kraft 1. januar 1961, og førte til en kraftig utvidelse i forhold til loven om blinde og vanføre. Loven av 1960 omfattet alle fysiske sykdommer og alvorlige psykiske sykdommer. Den stilte krav om at det måtte foreligge alvorlige og

³⁰ Kjønstad og Syse (2008) s. 294-307

objektivt registrerbare symptomer på sykdom, og at det måtte foreligge minst 2/3 ervervsmessig uførhet.

Uføretrygdloven ble noen år senere inkorporert som kapittel 8 i *folketrygdloven av 1966*, hvor uføreytelsen endret navn til uførepensjon. Det medisinske vilkåret ble slakket, og den nedre grensen for rett til uførepensjon ble senket til 1/2 ervervsmessig uførhet.

I 1970 ble yrkesskadetrygden inkorporert i folketrygdloven. For at yrkesskadedekningen ikke skulle forringes, var det nødvendig med visse særregler i tillegg til de ordinære reglene om uførepensjon.³¹ At inngangsvilkårene er mildere og ytelsen høyere dersom uførhet skyldes yrkesskade, må derfor ses i sammenheng med inkorporeringen i 1970.

I løpet av 1970- og 1980-årene ble det ikke foretatt vesentlige lovendringer i uførepensjonsordningen, men ordningen ble utvidet gjennom Trygderettspraksis og Rikstrygdeverkets rundskriv. Særlig det medisinske vilkåret for rett til uførepensjon ble praktisert mer liberalt. Dette medvirket til en økning i antall uførepensjonister.

Reglene om uførepensjon ble deretter videreført som kapittel 12 i *folketrygdloven av 1997*, etter at lovgiver hadde foretatt en rekke endringer omkring 1990. Av lovendringer som i all hovedsak skulle begrense antall uførepensjonister, kan nevnes:

- Heving av nedre aldersgrense for rett til uførepensjon fra 16 til 18 år.
- Innsnevring av sykdomsbegrepet.
- Innføring av krav om at den medisinske uførheten må være hovedårsaken til den ervervsmessige uførheten.
- Skjerping av vilkårene for å få rett til garantert minste tilleggspensjon til fødte og unge uføre.
- Senkning av opptjeningstaket for pensjonspoeng fra 8,33 til 7,00.
- Senkning av pensjonsprosentsatsen fra 45 til 42.

³¹ Innst. O. XIX (1969-1970) s. 18

- Inntektsprøving av forsørgertillegg for ektefelle og barn.

I tillegg til lovendringer som innskrenket uførepensjonsordningen, ble det også foretatt lovendringer som skulle motivere uførepensjonister til å prøve seg i arbeid, samt øvrige endringer som forbedret ordningen. Av slike lovendringer kan nevnes:

- Innføring av ett års «hvilende pensjonsrett» i forbindelse med arbeidsforsøk.
- Heving av friinntektsgrensen fra 0,5 til 1 G.
- Adgang til å gradere uførepensjon ned til en uføregrad på 20 % i forbindelse med opptrapping av arbeidsinnsatsen.
- Heving av barnetillegget fra 25 til 40 %.
- Høyere garantert minste tilleggspensjon til fødte og unge uføre.
- Opptjening av pensjonspoeng for personer som har omsorg for små barn, funksjonshemmede og gamle.

Til tross for disse lovendringene, økte antall uførepensjonister på lang sikt. Målsettingen om å begrense antall uførepensjonister ble altså ikke nådd.

2.2 Formål og hensyn

Hovedformålet med uføretrygd er å sikre inntekt og gi økonomisk trygghet til personer med varig nedsatt inntekts- eller arbeidsevne (folketrygdloven § 1-1 første ledd og ny folketrygdlov § 12-1). Hensynet til *inntektssikring* er altså helt sentralt, og det reflekterer et forsikringsmotiv. Personer med omfattende helseproblemer skal sikres en rimelig inntekt dersom de ikke kan arbeide. Ved utforming av beregnings- og utmålingsregler må det derfor tas hensyn til at mange skal ha uføretrygd som hovedinntektskilde i lang tid, ofte helt frem til de mottar alderspensjon.³²

Et annet formål er å bidra til «utjevning av inntekt og levekår over den enkeltes livsløp og mellom grupper av personer» (folketrygdloven § 1-1 andre ledd). *Fordelingshensyn* er altså et annet viktig hensyn, og det reflekterer en fordelingspolitisk målsetting.

³² NOU 2007: 4 s. 10 og 160

Omfordeling av ressurser fra de ressurssterke til de som trenger hjelp, er et sentralt grunnprinsipp i den norske velferdsstaten. Personer som betaler trygdeavgift på grunnlag av høy inntekt, bidrar til å finansiere uføretrygd for personer som har hatt lav eller ingen inntekt. Minsteytelsen er et eksempel på slik omfordeling (punkt 5.4). Det samme er inntektstaket i beregningsmodellen, som medfører at personer med høy inntekt bare får kompensert deler av inntekten gjennom uføretrygden (punkt 4.4). Mens det for en del år tilbake var særlig fokus på «inntektsutjevning», er det i nåtidens debatter særlig fokus på «fattigdomsbekjempelse».³³

Et tredje formål er å bidra til «hjelp til selvhjelp med sikte på at den enkelte skal kunne forsørge seg selv og klare seg selv best mulig til daglig» (folketrygdloven § 1-1 tredje ledd). Uføretrygdede skal ikke bare være passive mottakere. Dette gir uttrykk for et insentivmotiv, og hensynet til *arbeidslinja* er sentralt. Arbeidslinja har blitt en viktig del av velferdspolitikken, og bygger på at det er en fordel både for den enkelte og for samfunnet at flest mulig kan forsørge seg selv gjennom arbeid. Kompensasjonsnivået bør derfor ligge såpass lavt at det lønner seg å arbeide fremfor å motta uføretrygd, samtidig som inntektsendringen ved overgang til/fra arbeid må være rimelig.³⁴

Til nå har jeg kun nevnt hensyn og formål som følger av formålsbestemmelsene i folketrygdloven. Av andre sentrale hensyn som bør nevnes, er hensynet til at uføreordningen skal være *finansielt bærekraftig*. Dette har nær sammenheng med hensynet til arbeidslinja. God utnyttelse av arbeidskraft er viktig for å kunne opprettholde gode velferdsordninger. Med en aldrende befolkning i Norge, og dermed flere mottakere av alderspensjon og helserelaterte ytelser, er de økonomiske utfordringene store. I tillegg utgjør alderspensjon, uføretrygd og andre helserelaterte ytelser bare deler av det store, norske velferdssystemet. Hensynet til andre prioriterte formål for velferdsstaten utgjør således en ressurskranke.³⁵

³³ Ibid. s. 34, 39 og 160

³⁴ Ibid. s. 160, 180 og 203

³⁵ Ibid. s. 160

Et ytterligere hensyn er hensynet til velferdssystemets *legitimitet og oppslutning*. Uføretrygden må oppleves som rimelig og rettferdig, herunder at uføretrygden kommer dem til gode som virkelig trenger det. Dersom ressursfordelingen ikke fremstår som rimelig og rettferdig, vil dette kunne lede til en større debatt om selve grunnlaget for velferdsstaten.³⁶

Reglene om uføretrygd må følgelig også ivareta alminnelige forvaltningsrettslige hensyn. Med unntak av ett hensyn som særlig nevnes i forarbeidene, hensynet til *forutberegnelighet*, går jeg ikke nærmere inn på disse. Hensynet til forutberegnelighet tilsier at uføreordningen bør bygge på prinsipper og regler som er enkle å forstå, og som enkelt kan leses ut fra lovteksten. Det er særlig viktig at reglene som regulerer når og hvordan uføretrygden reduseres pga. arbeidsinntekt, er enkle å forstå. Misforståelser på dette punkt kan medføre at uføre ikke tør å prøve seg i arbeid.

2.3 Nye virkemidler

Jeg skal kort redegjøre for noen sentrale virkemidler som er tatt i bruk i nyere tid med den målsetting å redusere antall uføre, og å få flere uføre i arbeid. Av hensyn til avhandlingens omfang kan jeg ikke nevne alle. Det sentrale er bare å gi en oversikt over ulike typer virkemidler. Fokuset er ikke rettet mot små og konkrete regelendringer, men mot større endringer, reformer, avtaler m.v.

Høsten 2001 inngikk partene i arbeidslivet og offentlige myndigheter *Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen)*. Avtalen er siden blitt fornyet flere ganger, senest i 2010. IA-avtalen er et virkemiddel for å oppnå overordnede mål i sysselsettings-, arbeidsmiljø- og inkluderingspolitikken, og skal utfylle og forsterke andre generelle virkemidler av juridisk og/eller økonomisk karakter. Det overordnede målet er å forebygge og redusere sykefravær, styrke jobbnærværet og bedre arbeidsmiljøet, samt hindre utstøting og frafall fra arbeidslivet. Ett av delmålene er å

³⁶ Ibid. s. 39

øke sysselsettingen av personer med nedsatt funksjonsevne. IA-avtalen bygger på prinsippet om at arbeidsplassen er hovedarenaen for forebygging av sykefravær.³⁷

I 2003 ble uførepensjonen splittet i to ytelser; en *varig uførepensjon* og en *tidsbegrenset uførestønad*. Ordningen med tidsbegrenset uførestønad var ifølge forarbeidene et velegnet virkemiddel for å forhindre varig utstøting fra arbeidslivet. Man regnet med at flere uføre ville kunne komme tilbake i arbeid på heltid eller deltid etter en tid med tidsbegrenset uførestønad.³⁸

Etableringen av *den nye arbeids- og velferdsforvaltningen* trådte i kraft 1. juli 2006, og omtales som den største forvaltningsreformen i nyere, norsk historie. Aetat og trygdeetaten ble slått sammen til Arbeids- og velferdsetaten (NAV), og innebar en organisatorisk samling av alle statlige og kommunale virkemidler knyttet til arbeid og redusert arbeidsevne. Organiseringen la til rette for et mer helhetlig, samordnet og individuelt tilpasset tjenestetilbud. Et hovedmål med reformen var å få flere i arbeid og færre på trygd,³⁹ og det følger uttrykkelig av formålsbestemmelsen i lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-loven) av 16. juni 2006 nr. 20 § 1 at NAV skal «fremme overgang til arbeid og aktiv virksomhet».

Fra 1. mars 2010 ble det innført en ny ytelse i folketrygdloven kapittel 11 – *arbeidsavklaringspenger* – som erstattet rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Arbeidsavklaringspengene skal legge til rette for tidligere og tettere oppfølging av mottakeren, og dermed for at flere raskere skal komme tilbake i arbeid eller i arbeidsrettet aktivitet. Formålet er «å sikre inntekt for medlemmer mens de får aktiv behandling, deltar på et arbeidsrettet tiltak eller får annen oppfølging med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid» (folketrygdloven § 11-1). Formålet er altså å sikre inntekt mens mottakeren bidrar aktivt i prosessen med å komme i arbeid.⁴⁰

³⁷ IA-avtalen (2010)

³⁸ Ot.prp. nr. 102 (2001-2002) s. 5 og 33

³⁹ Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) s. 5

⁴⁰ Ot.prp. nr. 4 (2008-2009) s. 8 og 76

Det finnes videre en rekke *arbeidsrettede tiltak* for personer med nedsatt arbeidsevne. Disse tiltakene kan deles inn i fire grupper; tiltak i tidlig fase, opplæring, arbeidspraksis og formidlingsrettede tiltak. Hovedformålet er å hjelpe personer med nedsatt arbeidsevne til å få eller beholde arbeid, dvs. forhindre utstøting fra arbeidslivet og gjøre det lettere for uføre å komme i arbeid. For en utførlig redegjørelse og vurdering av arbeidsrettede tiltak, se Brofoss-utvalgets utredning av 9. februar 2012.⁴¹ Som eksempel på noen tiltak kan jeg nevne arbeidsrettet rehabilitering, mentorordning, bedriftsintern opplæring, tidsbegrenset lønnstilskudd, varig tilrettelagt arbeid (VTA) m.v.⁴²

2.4 Bakgrunn for ny uføretrygd

Under dette punktet skal jeg gjengi fire «faktiske forhold» og «verdioppfatninger», som ligger til grunn for de nye reglene om uføretrygd. Disse utleder jeg fra forarbeidene, og er således ikke mine egne, personlige synspunkter.

Av faktiske forhold skal jeg nevne følgende:

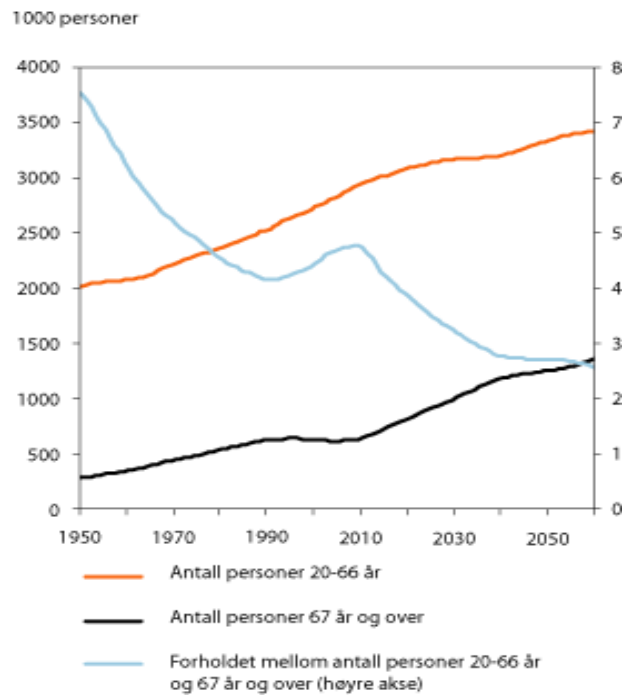
- 1) *Pensjonsreformen*: Pensjonsreformen som trådte i kraft 1. januar 2011, var utgangspunktet for at Uførepensjonsutvalget ble nedsatt. Uførepensjon og alderspensjon ble nemlig beregnet og utmålt etter samme modell, slik at nye regler om opptjening og uttak av alderspensjon gjorde det ønskelig å foreta endringer i uføreordningen.⁴³
- 2) *Den demografiske utviklingen*: Den aldrende befolkningen i Norge – «eldrebølgen» – skaper store økonomiske utfordringer for velferdsstaten. Høyere levealder og høye fødselstall etter andre verdenskrig kombinert med fallende fødselstall de seneste tiår, fører til en økning i antallet alderspensjonister i fremtiden (figur 1). En mindre del av befolkningen skal skape verdiene som hele befolkningen skal leve av, og folketrygdens utgifter til

⁴¹ NOU 2012: 6

⁴² Forskrift av 11. desember 2008 nr. 1320 om arbeidsrettede tiltak mv.

⁴³ NOU 2007: 4 kapittel 3

alderspensjon vil øke. Den endrede demografien vil også endre andelen i befolkningen som er uføre. Erfaring viser nemlig at antall uføre øker med alderen. En bærekraftig velferdsordning nødvendiggjør god utnyttelse av arbeidskraft.⁴⁴

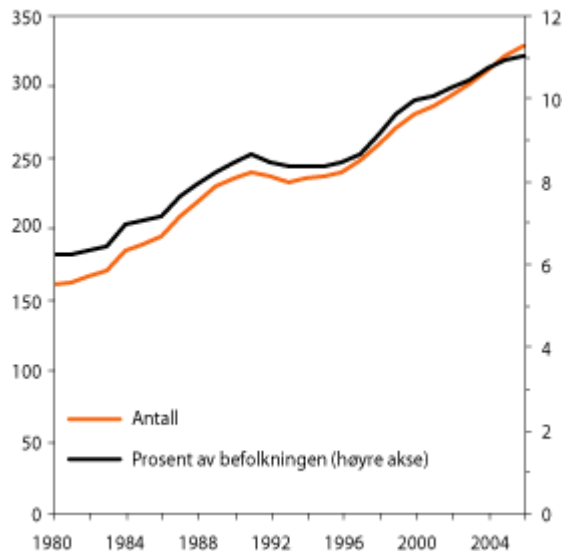


Figur 1: Demografiske utviklingstrekk. Antall personer i alderen 20-66 år, antall personer i alderen 67 år og over og forholdet mellom antall personer 20-66 år og antall personer 67 år og over (høyre akse). Middelalternativet i siste befolkningsframskriving fra Statistisk sentralbyrå. Kilde: NOU 2007: 4 figur 3.1 s. 21.

- 3) *Høyt antall uføre*: Norge er på verdenstoppen når det gjelder andelen uføre i befolkningen, og det har vært en betydelig vekst i antall mottakere av uføreytelser (figur 2). Utviklingen er bekymringsfull, og tilsier at tiltak bør iverksettes for å forsøke å redusere antall uføre. Statistikk viser videre at flertallet av uførepensjonistene har en uføregrad på 100 %. Hele 82 % av alle

⁴⁴ Ibid.

uføre mottok full uførepensjon i 2011.⁴⁵ Det anføres i forarbeidene at den høye andelen delvis skyldes svakheter ved dagens ordning.⁴⁶



Figur 2: Antall mottakere av uføreytelser (venstre akse) og andel uføre i prosent av befolkningen 18-67 år (høyre akse). 1980-2006. Antall i tusen. Kilde: NOU 2007: 4 figur 6.2 s. 52.

- 4) *Samfunnsutviklingen*: Familie- og forsørgingsmønsteret er ikke lenger slik det var da reglene om uførepensjon trådte i kraft. De fleste kvinner er i dag i arbeid, og forsørgeres ikke lenger av ektefellen.⁴⁷ Arbeidsmarkedet har også endret seg. Før var tankegangen at man var helt ute av arbeidslivet for resten av livet når man fikk innvilget uførepensjon. Nå finnes det en betydelig andel nye yrker som ikke eksisterte for 20-30 år siden, økt kompetanse om forebyggende tiltak, bedre tilrettelegging og bedre tekniske løsninger.⁴⁸

Av verdioppfatninger, som fremgår direkte eller indirekte av forarbeidene, skal jeg nevne følgende:

⁴⁵ www.nav.no

⁴⁶ Prop. 130 L (2010-2011) s. 9

⁴⁷ Ibid. s. 95

⁴⁸ Innst. 80 L (2011-2012) s. 7

- 1) *Adskillelse fra pensjonssystemet:* Det er prinsipielt sett mer riktig at uføreytelsen tar sikte på å erstatte arbeidsinntekten som er bortfalt, enn å gjenspeile en antatt samlet livsinntekt etter modell av alderspensjon. At uføreytelsen beregnes som en pensjon, vil dessuten kunne gi feil signal om at man «opptjener» rett til uføreytelse. Det er derfor ønskelig at den nye uføreytelsen skal frikobles fra alderspensjonssystemet, slik at alle ytelser til personer i yrkesaktiv alder i hovedsak beregnes etter de samme prinsippene. Man får da et skille mellom alderspensjon på den ene siden, og ytelser til personer i yrkesaktiv alder på den andre siden.⁴⁹
- 2) *Fornytt arbeidslinje:* De nye reglene om uføretrygd bør i større grad enn før bygge opp under arbeidslinja. Arbeid er et gode både for den enkelte og for samfunnet. For at uføreordningen skal være bærekraftig er det viktig at den høye arbeidsinnsatsen opprettholdes. De uføre må derfor i større grad enn før motiveres til å utnytte sin resterende arbeidsevne.⁵⁰
- 3) *Modernisert folketrygd:* Folketrygden har i stadig større grad gått i retning av mer individbaserte ytelser, i stedet for at husholdningen behandles som en samlet enhet. Denne utviklingen må ses i lys av økt yrkesdeltakelse blant kvinner. På bakgrunn av denne samfunnsutviklingen er det ønskelig at uføretrygden skal være mer individbasert.⁵¹
- 4) *Forenkling av regelverket:* Det er ønskelig at den nye uføreordningen skal bygge på prinsipper som forenkler systemet, og at den skal føre til mer oversiktlige konsekvenser av å bevege seg mellom ulike ordninger. Det er også ønskelig at reglene skal være enklere å forstå for mottakerne, og enklere å administrere for de ansatte i NAV.⁵²

⁴⁹ NOU 2007: 4 s. 202, Prop. 130 L (2010-2011) s. 87

⁵⁰ Prop. 130 L (2010-2011) s. 9-10

⁵¹ Ibid. s. 98

⁵² NOU 2007: 4 s. 202-203

2.5 Målsettinger for ny uføretrygd

Det overordnede målet med de nye reglene er å skape «en bedre uføreordning enn dagens».⁵³ Hva som skal gjøre ordningen «bedre», skal jeg kort redegjøre for her. Målsettingene, som etter min mening kan sammenfattes i fire punkter, må ses i sammenheng med bakgrunnen for den nye uføretrygden (punkt 2.4):

- 1) *Økt deltakelse i arbeidslivet:* Den desidert viktigste målsettingen er å bidra til at flere uføre kommer helt eller delvis tilbake i arbeid igjen. De uføre skal i større grad enn før motiveres til å arbeide ved hjelp av en tryggere og mer fleksibel reduksjonsmodell som fører til at det alltid vil lønne seg å arbeide.⁵⁴
- 2) *Styrke folketrygdens ytelser til uføre:* Samfunnet skal ta vare på dem som av ulike grunner ikke kan delta i arbeidslivet. Uføretrygden skal derfor gi en varig inntektssikring som er bedre enn dagens.⁵⁵
- 3) *Bedre samsvar mellom uføretrygd og bortfalt inntekt:* Uføretrygd skal være en erstatning for bortfalt inntekt. Den nye beregningsmodellen skal derfor føre til at uføretrygden gir et mer representativt bilde av inntekten som er bortfalt pga. uførhet.⁵⁶
- 4) *Enklere regelverk:* De nye reglene skal føre til et forenklet regelverk/system. For mottakerne skal det særlig bli enklere å forstå hvordan uføretrygden beregnes, samt at det skal være forutsigbart å kombinere arbeid og trygd.⁵⁷

⁵³ Prop. 130 L (2010-2011) s. 7

⁵⁴ Ibid. s. 9

⁵⁵ Ibid. s. 7-8

⁵⁶ Ibid. s. 88, Innst. 80 L (2011-2012) s. 8

⁵⁷ NOU 2007: 4 s. 202-203, Prop. 130 L (2010-2011) s. 9

3 Hvem vil motta ny uføretrygd?

3.1 Vilkår for rett til uføretrygd

3.1.1 Tilknytning til det norske samfunn

Den som krever uføretrygd, må som hovedregel ha vært medlem i folketrygden i de siste tre årene før vedkommende ble ufør (ny folketrygdlov § 12-2 første ledd). Her bygger folketrygdloven på et forsikringsrettslig prinsipp: Det er liten grunn til at folketrygden skal belastes utgifter for uførhet som inntraff mens vedkommende var med i utenlandsk trygdeordning.⁵⁸ Medlem i folketrygden er man som hovedregel dersom man er bosatt i Norge. Dette medlemskapet er pliktig. Man kan også være medlem i folketrygden på andre måter, se folketrygdloven kapittel 2. Det er gjort visse unntak fra vilkåret, bl.a. dersom uførheten skyldes yrkesskade (ny folketrygdlov § 12-17 første ledd bokstav a).

Det er også et vilkår at vedkommende fortsatt er medlem i folketrygden (ny folketrygdlov § 12-3 første ledd første punktum). Bakgrunnen er dels at myndighetene er tilbakeholdne med å eksportere uføretrygd til utlandet og dels kontrollhensyn.⁵⁹

Det er gjort visse unntak fra vilkåret, bl.a. for personer med 20 års botid i Norge, og dersom uførheten skyldes yrkesskade (ny folketrygdlov § 12-3 første ledd andre punktum og § 12-17 første ledd bokstav b). Eksportbegrensningen modifiseres også betraktelig av bilaterale trygdeavtaler og av EØS-avtalen.

Uføretrygd som blir gitt etter reglene om unntak fra vilkåret om tre års trygdetid, beholdes bare så lenge vedkommende er medlem i folketrygden (ny folketrygdlov § 12-3 andre ledd). Det samme gjelder for unge uføre som mottar garantitillegg og for flyktninger som til tross for kortere trygdetid enn 40 år ikke kan motta en lavere ytelse enn minsteytelsen (ny folketrygdlov § 12-13 tredje og fjerde ledd). Medlemskapet må altså beholdes for å få disse særfordelene.

⁵⁸ Ot.prp. nr. 65 (1988-1989) s. 11

⁵⁹ Ibid. s. 22-26

3.1.2 Alder

Et vilkår for rett til uføretrygd er at vedkommende er mellom 18-67 år (ny folketrygdlov § 12-4 første ledd). Aldersgrensen på 18 år må ses i sammenheng med at foreldrenes forsørgerplikt opphører på dette tidspunktet, og at relativt få personer under 18 år har arbeidsinntekt.⁶⁰ Når vedkommende er 67 år, er alderspensjon den relevante ytelsen. Alderspensjon kan imidlertid uttas allerede fra fylte 62 år, slik at aldersgrensen på 67 år i uføreordningen ikke lenger fremstår som like logisk (folketrygdloven §§ 19-4 og 20-2). Denne aldersgrenseproblematikken går jeg ikke nærmere inn på her.

Dersom krav om uføretrygd fremsettes etter fylte 62 år, er det et vilkår for rett til uføretrygd at medlemmet hadde en pensjonsgivende inntekt på minst 1 G i året før uføretidspunktet, eller minst 3 G i løpet av de tre siste årene før uføretidspunktet. Dette gjelder ikke dersom uføretrygd er gitt med virkning fra et tidspunkt før personen fylte 62 år (ny folketrygdlov § 12-4 andre ledd). Unntak fra inntektsvilkåret følger av tredje ledd.

3.1.3 Sykdomskrav og årsakssammenheng

Den som krever uføretrygd må ha «varig sykdom, skade eller lyte». Uførheten må altså ha en medisinsk årsak. Både fysiske og psykiske sykdommer kan gi rett til uføretrygd, men ikke sosiale og økonomiske problemer. Ved avgjørelsen av om det foreligger sykdom, legges det til grunn et sykdomsbegrep som er vitenskapelig basert og alminnelig kjent i medisinsk praksis (ny folketrygdlov § 12-6 første og andre ledd). Med «varig» menes ikke at lidelsen må være livsvarig, men langvarig. Den må vare betydelig lengre enn to-tre år. I en del tilfeller er det vanskelig å vurdere tilstandens varighet og utvikling, og vurderingen vil derfor kunne bli nokså skjønnsmessig.⁶¹

Bestemmelsens tredje ledd inneholder et dobbelt årsakskrav: Den medisinske lidelsen må ha medført en varig funksjonsnedsettelse, og funksjonsnedsettelsen må utgjøre hovedårsaken til at inntektsevnen/arbeidsevnen er nedsatt. Med «funksjonsnedsettelse»

⁶⁰ Ot.prp. nr. 8 (1996-1997) s. 11

⁶¹ Ot.prp. nr. 29 (1995-1996) s. 123, Prop. 130 L (2010-2011) s. 201

menes at det må foretas en vurdering av hvordan vedkommende greier å utføre ulike typer oppgaver, altså hvordan han eller hun fungerer.⁶² Hovedårsakskravet innebærer at dersom den medisinske lidelsen er av mindre betydning i forhold til f.eks. sosiale problemer, kan ikke lidelsen anses som den vesentligste årsaken.

3.1.4 Nedsatt inntekts- eller arbeidsevne

For å få rett til uføretrygd må inntektsevnen som hovedregel være varig nedsatt med minst halvparten (ny folketrygdlov § 12-7 første ledd). Med «inntektsevne» menes medlemmets evne til å utføre inntektsgivende arbeid.⁶³

Fra dette vilkåret er det gjort to unntak: Dersom vedkommende mottar *arbeidsavklaringspenger* idet krav om uføretrygd settes frem, er det tilstrekkelig at inntektsevnen er varig nedsatt med 40 % (ny folketrygdlov § 12-7 andre ledd). Regelen må ses i sammenheng med folketrygdloven § 11-18 andre ledd. Ved økt arbeidsinnsats kan arbeidsavklaringspenger ytes selv om arbeidsevnen da bare er varig nedsatt med 40 %. For personer som har klart å øke arbeidsinnsatsen til 60 %, kan det oppleves som urimelig at de ikke får uføretrygd for den delen av inntektsevnen som er varig nedsatt.⁶⁴ Dersom uførheten skyldes *yrkesskade*, er det tilstrekkelig at inntektsevnen er varig nedsatt med minst 30 % (ny folketrygdlov § 12-17 første ledd bokstav c).

Er vedkommende hjemmearbeidende ektefelle, er det arbeidsevnen som må være nedsatt med minst halvparten. Med «arbeidsevne» menes evnen til å utføre arbeid i hjemmet (ny folketrygdlov § 12-10 første ledd).

Hvordan inntekts- og arbeidsevnen vurderes nærmere, skal jeg redegjøre for i punkt 5.3.2 og 5.3.3.

⁶² NAVs rundskriv til § 12-6

⁶³ Prop. 130 L (2010-2011) s. 200

⁶⁴ Ibid. s. 103

3.1.5 Hensiktsmessig behandling, arbeidsrettede tiltak og dokumentasjon av funksjonsevnevurdering

For å få rett til uføretrygd må vedkommende ha gjennomgått hensiktsmessig behandling for å bedre arbeidsevnen (ny folketrygdlov § 12-5 første ledd første punktum). All behandling som kan bedre funksjonsevnen og mulighetene for å komme i arbeid, må være ført så langt frem at det er mulig å ta stilling til om kravene om varig sykdom og funksjonsnedsettelse er oppfylt. Dersom pasienten har motforestillinger mot behandlingen, må det vurderes konkret hvor alvorlige motforestillingene er og hvilket saklig grunnlag de har. Av trygderettspraksis fremgår det at det stort sett må godtas at en person motsetter seg operative inngrep, «særlig når resultatet av operasjonen er usikker».⁶⁵

Vedkommende må også ha gjennomført, eller ha forsøkt å gjennomføre, individuelle og hensiktsmessige arbeidsrettede tiltak uten at inntektsevnen er bedret. Dette kravet ble skjerpet ved en lovendring som trådte i kraft 1. januar 2005.⁶⁶ Målsettingen var å unngå uførepensjonering i flere tilfeller. Unntak fra vilkåret kan bare gjøres dersom «åpenbare grunner» tilsier at arbeidsrettede tiltak ikke er hensiktsmessige (ny folketrygdlov § 12-5 første ledd andre punktum).

I den konkrete vurderingen av om et behandlings- eller arbeidsrettet tiltak er «hensiktsmessig», legges det vekt på flere momenter; alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn og arbeidsmuligheter. Det skal også legges vekt på om vedkommende kan få arbeid dersom han eller hun pendler eller flytter (ny folketrygdlov § 12-5 andre ledd). Hvilken behandling som er hensiktsmessig avhenger av hvor langt legevitenskapen er kommet når det gjelder kunnskap om den aktuelle lidelsen og behandlingsmåter.⁶⁷ Og ifølge Høyesterett kreves det «klare holdepunkter» for å konstatere at et arbeidsrettet tiltak ikke er hensiktsmessig (Rt. 2010 s. 113 avsnitt 73).⁶⁸

⁶⁵ TRR-1998-752, TRR-2007-1974, TRR-2011-773

⁶⁶ Innst. O. nr. 36 (2004-2005) s. 4-5

⁶⁷ NAVs rundskriv til § 12-5

⁶⁸ Se nærmere om dommen i Gudrun Holgersens artikkel fra 2010, *Kravet om attføring som vilkår for rett til uførepensjon – en analyse med utgangspunkt i Rt-2010-113*

Endelig skal det dokumenteres at funksjonsevnen har vært vurdert av lege eller annet fagpersonell (ny folketrygdlov § 12-5 tredje ledd). Dette kravet ble innført ved lovendringen som trådte i kraft 1. januar 2005. Bakgrunnen for innføringen var undersøkelser som viste at det forelå mangler når det gjaldt opplysninger knyttet til vurderinger av funksjons- og arbeidsevne. Det ble derfor presisert i lovteksten at det skal dokumenteres at funksjonsevnen er blitt vurdert.⁶⁹

3.2 Kjennetegn ved mottakere av uføreytelser

Blant mottakere av uførepensjon er det en viss *kjønnsforskjell*. Det har nemlig gjennomgående vært flere kvinnelige mottakere enn mannlige. Som eksempel kan det vises til perioden 2002-2011. Den kvinnelige andelen har i denne perioden vært 57 %, mens den mannlige andelen har vært 43 %. Som andel i befolkningen utgjorde de uførepensjonerte i gjennomsnitt ca. 11,5 % for kvinner, mot ca. 8,4 % for menn.⁷⁰

Videre er det en viss *aldersforskjell*. Uføreandelen er langt høyere blant eldre enn blant yngre, noe som i stor grad kan forklares med at helsen svekkes med alderen. Av antall uføre i perioden 2002-2011 var det klart flest uføre i aldersgruppen 55-64 år, og klart færrest uføre i aldersgruppen 18-34 år.⁷¹

Når det gjelder *etnisk tilhørighet*, er det også en viss forskjell. Med «innvandrere» menes her bare førstegenerasjonsinnvandrere. I 2004 mottok 6 % av innvandrere i alderen 18-67 år uførepensjon, mens tilsvarende andel for hele befolkningen var 10 %. Det som er verdt å merke seg er imidlertid at det prosentvis er flere menn og unge blant innvandrere med uførepensjon, sammenlignet med alle uførepensjonister. Videre er uføreandelen i alle aldersgrupper høyere for innvandrere fra ikke-vestlige land enn fra vestlige land. Av innvandrere som mottok uførepensjon i 2004, var 68 % fra ikke-

⁶⁹ Ot.prp. nr. 9 (2004-2005) s. 17

⁷⁰ www.nav.no

⁷¹ Ibid.

vestlige land. Personer fra Asia (med Tyrkia), Afrika og Sør- og Mellom-Amerika utgjør de klart største gruppene blant ikke-vestlige uførepensjonister.⁷²

Av de medisinske *diagnosene* blant uførepensjonistene, er det to diagnosegrupper som skiller seg ut; «muskel-/skjelettlidelser og bindevev» og «psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser». Av uførepensjonistene i 2009 falt 31,4 % innenfor den første gruppen, og 30,6 % innenfor den andre gruppen. Kvinner har en høyere andel med muskel- og skjelettlidelser, mens menn har en høyere andel med psykiske lidelser. Videre er det slik at andelen med muskel- og skjelettlidelser øker med alderen, mens andelen med psykiske lidelser reduseres med alderen.⁷³

Statistikk viser at nye uførepensjonister gjennomgående har *lav utdanning*. I alle aldersgrupper er andelen nye uførepensjonister høyest blant personer med grunnskole som høyeste fullførte utdanning. Med unntak av i den eldste aldersgruppen, er andelen også høyere blant personer med videregående skole enn blant personer med universitet/høgskole som høyeste fullførte utdanning (tabell 1).⁷⁴

	I alt	Grunnskole	Videregående skole	Universitet/ høgskole
I alt	6,9	15,4	4,3	3,6
20–24 år	1,2	2,9	0,7	0,1
25–29 år	0,8	2,3	0,8	0,1
30–39 år	1,3	3,5	1,0	0,6
40–49 år	3,3	6,7	2,4	1,6
50–59 år	14,2	32,1	8,4	7,8
60–66 år	20,2	35,7	11,5	16,4

Tabell 1: Nye mottakere av uførepensjon i 2005 som andel av befolkningen etter alder og høyeste fullførte utdanning. Pr. tusen. Kilde: NOU 2007:4 tabell 6.5 s. 69.

⁷² Dahl og Lien (2006) s. 9, 12 og 16

⁷³ www.nav.no

⁷⁴ NOU 2007: 4 s. 69

Når det gjelder uførepensjonistenes *næringsbakgrunn*, er det helt klart én næring som skiller seg ut, nemlig «helse- og sosialtjenester». I 2011 var det totalt 30 905 nye mottakere av uføreytelser. Av disse hadde 7 505 bakgrunn fra helse- og sosialtjenester. Dette var den klart største gruppen.⁷⁵ Sett i forhold til antall sysselsatte i hver næring, er det ytterligere tre næringer som skiller seg ut: «Jordbruk, skogbruk og fiske», «industri og bergverksdrift», og «transport og kommunikasjon».⁷⁶

Blant uførepensjonistene er det visse *geografiske variasjoner*. I 2011 var fylkene med høyest antall uførepensjonister i forhold til befolkningen Telemark (13,1 %), Østfold (13 %) og Nordland (12,8 %). Fylkene med færrest uførepensjonister i forhold til befolkningen var Oslo (5,6 %), Akershus (6,8 %) og Rogaland (7,2 %).⁷⁷

Videre er det et kjennetegn ved uførepensjonistene at flertallet har en *uføregrad* på 100 %. I 2011 mottok 82 % av alle uførepensjonistene full uførepensjon (punkt 2.4).

Endelig skal jeg nevne hva som er *forløpet frem mot uførepensjon*. Statistikk fra 2011 viser nemlig at flertallet av de nye uførepensjonistene kommer fra arbeidsavklaringspenger (79,1 %). Av de øvrige kommer ca. 12,9 % fra sykepenger, og 8 % fra «annet».⁷⁸

3.3 Årsaker til økt uførepensjonering

Årsakene til at vi har mange uførepensjonister i Norge, er mange og sammensatte. Det kan være mer enn én årsak til at den enkelte blir uførepensjonist, og de ulike årsakene kan virke sammen og forsterke hverandre. En omfattende litteratur belyser årsaker til uførepensjonering, men gir i begrenset grad grunnlag for å trekke klare tallmessige konklusjoner om betydningen av hver av de mulige årsakene. Her skal jeg bare kort nevne noen sentrale, mulige årsaker som ble nevnt av Uførepensjonsutvalget.

⁷⁵ www.nav.no

⁷⁶ NOU 2007: 4 s. 69-71

⁷⁷ www.nav.no

⁷⁸ Ellingsen (2012) s. 10

Oversikten blir følgelig noe overfladisk, da undersøkelsene og forskningsrapportene som utvalget viste til, reiste en rekke kompliserte problemstillinger.

Demografiske forhold: Når befolkningen øker, er det naturlig å vente at det blir flere uførepensjonister. Og siden omfanget av uførepensjoneringen øker med alder, vil en økende andel eldre i befolkningen bidra til flere uførepensjonister. Se sammenhengen mellom den demografiske utviklingen (figur 1) og økningen i antall mottakere av uføreytelser (figur 2) i punkt 2.4. Nøyaktig hvor stor andel av veksten som kan tilskrives demografiske forhold, er det imidlertid ikke noe fasitsvar på.⁷⁹

Befolkningens helsetilstand: En økende del av befolkningen rapporterer om muskel- og skjelettlidelser og psykiske plager. En rekke indikatorer viser imidlertid at helsetilstanden generelt i befolkningen har bedret seg de siste tiårene. Forverret helse kan derfor neppe i seg selv bidra mye til å forklare økningen i antall uførepensjonister.⁸⁰

Økt kvinnelig yrkesdeltakelse: I perioden 1980-2006 økte andelen kvinnelige uførepensjonister med ca. 6 %. Siden det hovedsakelig er yrkesaktive som blir uføre, kan økt kvinnelig yrkesdeltakelse de siste tiårene muligens være en naturlig forklaring på deler av denne økningen.⁸¹

Endringer på arbeidsmarkedet og i arbeidslivet: Flere studier konkluderer med at problemer på arbeidsmarkedet – i form av høy arbeidsledighet, omstillinger og nedbemanning – gir flere uføre. I Norge økte arbeidsledigheten i periodene 1986-1993 og 1998-2005, og det var en viss økning i omstillingstakten og omfanget av nedbemanning siden tidlig på 1990-tallet. Dette kan ha bidratt til flere uføre. Det er videre godt dokumentert at visse arbeidsmiljøfaktorer gir høyere risiko for høyt sykefravær, herunder tungt fysisk arbeid, ubehagelige arbeidsposisjoner, overtidarbeid, lav kontroll over egen arbeidssituasjon, generell mistriivsel m.v. Mye tyder imidlertid på at en mindre andel av arbeidstakerne eksponeres for negative arbeidsmiljøbelastninger i

⁷⁹ NOU 2007: 4 s. 91

⁸⁰ Ibid. s. 97

⁸¹ Ibid. s. 113

dag enn for 10-15 år siden. Andelen tilfredse arbeidstakere har lenge ligget på rundt 90 %. Dette tilsier at dårlig arbeidsmiljø har liten sammenheng med økningen av antall uførepensjonister.⁸²

Holdninger til arbeid og trygd: Økt sosial aksept av trygdete personer kan bidra til å senke kravene til hvor store helseproblemer som anses «nødvendige» for å få uførepensjon, og kan ha betydning for den enkeltes motivasjon til å være i arbeid. Det er imidlertid vanskelig å måle utviklingen i normer og holdninger i samfunnet. I tillegg er det vanskelig å si om det er holdningene som endres først og forårsaker økt uførepensjonering, eller om det er økt uførepensjonering som bidrar til å endre holdningene.⁸³

Økt antall skilsmisser de siste 30 årene: Studier begrunner dette med at skilsmisse kan være en traumatisk opplevelse som har negativ effekt på helsen, og at ekteskap/samboerskap har gunstige helsefremmede effekter. Økningen i antall skilsmisser kan muligens være en bidragsfaktor, men bør ikke tillegges for stor vekt pga. usikre analyser.⁸⁴

Legens vurdering: Undersøkelser viser at legens vurdering av om pasienten bør få uførepensjon er påvirket av pasientens ønsker, og at pasientens vurderinger ofte tillegges større vekt enn eget medisinsk skjønn. Undersøkelser tyder imidlertid ikke på at legens vurdering har endret seg vesentlig over tid, slik at dette kan begrunne økt uførepensjonering.⁸⁵

Endringer i regelverket: Det har blitt foretatt en rekke endringer i regelverket de siste 20 årene, både av innskrenkende og forbedrende karakter. Det er imidlertid lite

⁸² Ibid. s. 101-107

⁸³ Ibid. s. 108-111

⁸⁴ Ibid. s. 111-112

⁸⁵ Ibid. s. 100

sannsynlig at disse endringene kan bidra til å forklare økningen i antall uførepensjonister etter 1990. Tvert i mot synes regelverket å ha blitt strengere.⁸⁶

Økonomiske insentiver: Det er krevende å analysere betydningen av økonomiske insentiver. For det første er det vanskelig å måle de samlede økonomiske konsekvensene for den enkelte av å gå fra arbeid til uførepensjon, eller omvendt. For det andre er det vanskelig å måle endringer i de økonomiske insentivene over tid. For det tredje kan man pga. inngangsvilkårene ikke «velge» å få uføretrygd. Dette tilsier at økonomiske insentiver har liten betydning. Når studier – de fleste fra utlandet – likevel tyder på at økonomiske insentiver har betydning, må dette skyldes at det finnes en «gråsoner» der det ikke er åpenbart om vedkommendes tilstand kvalifiserer for uførepensjon eller ikke, og hvor den enkeltes motivasjon for å fortsette i arbeid kan være avgjørende.⁸⁷

Økonomiske insentiver har ikke hatt betydning for personer med middels og høyere inntekter. Økningen i minstepensjonen kan imidlertid ha gjort det mer attraktivt for personer med lave inntekter å bli uførepensjonister. Andelen minstepensjonister har i perioden 1993-2005 ligget på omkring 20 %. Man vet imidlertid ikke hvor mange av disse som har fått økt sitt potensielle uførepensjonsnivå. Hvor mange nye uførepensjonister som kan ha kommet til pga. økende kompensasjonsgrad, vet man derfor ikke.⁸⁸

⁸⁶ Ibid. s. 114

⁸⁷ Ibid. s. 115

⁸⁸ Ibid. s. 114-117

4 Beregningsgrunnlaget

4.1 Innledning

En av de viktigste lovendringene er at det innføres en ny beregningsmodell. Den någjeldende «pensjonsmodellen» erstattes av en «inntektserstatningsmodell».

Med «pensjonsmodell» menes at uføreytelsen skal svare til den alderspensjonen vedkommende ville ha fått hvis han eller hun ikke hadde blitt ufør. Det tas utgangspunkt i vedkommendes inntekt i hele yrkeskarrieren frem til en viss alder.⁸⁹ Til tross for pensjonsreformen, vil det fortsatt være teknisk mulig å benytte en pensjonsmodell. En slik videreføring vil imidlertid kreve mange tilpasninger, og fremstå som komplisert.⁹⁰

Med «inntektserstatningsmodell» menes at uføreytelsen beregnes ut i fra inntekten i en kort tidsperiode før uføretidspunktet. Modellen tar sikte på å erstatte inntekten som er bortfalt pga. uførhet. Arbeidsavklaringspenger beregnes f.eks. etter denne modellen. Det anføres i forarbeidene at det prinsipielt sett vil være mer riktig med en inntektserstatningsmodell, og at det da vil bli enklere å forstå hvordan uføretrygden blir beregnet.⁹¹

I det følgende skal jeg først redegjøre kort for dagens beregningsregler. Deretter skal de nye beregningsreglene fremstilles og vurderes. Det sentrale er *hvilke inntekter* som kan inngå i beregningsgrunnlaget, *hvor mye inntekt* som kan inngå i beregningsgrunnlaget, og *hvilke inntektsår* som er relevante.

Jeg bemerker at jeg i den rettspolitiske vurderingen kunne ha vurdert om den någjeldende pensjonsmodellen burde ha blitt videreført. Ønsket om en inntektserstatningsmodell fremstår imidlertid som såpass sterkt, både blant politikere og høringsinstanser, at en videreføring av pensjonsmodellen ikke fremstår som et aktuelt

⁸⁹ Kjønstad (1992) s. 170

⁹⁰ Prop. 130 L (2010-2011) s. 87

⁹¹ Ibid.

alternativ. Det som vil bli vurdert er således om inntektserstatningsmodellen er egnet til å nå målsettingene, og om modellen eventuelt har uheldige virkninger (punkt 1.2).

4.2 Gjeldende rett

Det følger av folketrygdloven § 12-13 første ledd at uførepensjon består av «grunnpensjon, tilleggspensjon og/eller sært tillegg».

«Grunnpensjon» ytes uavhengig av tidligere inntekt (folketrygdloven § 3-2). Full grunnpensjon utgjør 100 % av folketrygdens grunnbeløp. Rett til full grunnpensjon beror for det første på *trygdetid*. Dersom uførepensjonisten har kortere trygdetid enn 40 år, blir grunnpensjonen tilsvarende mindre. For det andre beror rett til full grunnpensjon på *sivilstand*. Dersom uførepensjonisten f.eks. lever sammen med en ektefelle som har en årlig inntekt over 2 G, utgjør grunnpensjonen kun 85 % av grunnbeløpet. I tillegg til samboere som er nevnt i folketrygdloven § 1-5 tredje ledd, omfattes også samboere som har levd sammen i 12 av de siste 18 månedene.

«Tilleggspensjon» beregnes på grunnlag av tidligere pensjonsgivende inntekt (folketrygdloven §§ 3-8 til 3-23). For å få rett til tilleggspensjon, må man ha minst tre *poengår*. For å få rett til full tilleggspensjon, kreves 40 poengår. Poengår er år man har opptjent *pensjonspoeng*. Pensjonspoeng opptjenes normalt ved å ha pensjonsgivende inntekt over grunnbeløpet (folketrygdloven § 3-13), og beregnes slik:

$$\text{Pensjonspoeng} = \frac{\text{Pensjonsgivende inntekt} - G}{G}$$

Man kan også få godskrevet pensjonspoeng for år med omsorgsarbeid, samt få medregnet fremtidige pensjonspoeng. På grunnlag av pensjonspoengene utregnes *sluttpoengtallet*. Sluttpoengtallet er gjennomsnittet av poengtallene for de 20 beste årene med pensjonspoeng («bestårsregelen»), eller gjennomsnittet av alle poengtallene dersom man har 20 eller færre enn 20 poengår. I regnestykket må man også ha med en *tilleggspensjonsprosent*. Denne er 45 eller 42 %, avhengig av om pensjonspoengene er opptjent før 1992 eller etter 1991. Tilleggspensjon beregnes etter følgende formel:

$$\text{Tilleggspensjon} = \frac{\text{grunnbeløp} \times \text{sluttpoengttall} \times \text{tilleggspensjonsprosent} \times \text{poengår}}{100 \times 40}$$

«Særtilllegg» ytes dersom uførepensjonisten ikke har rett til tilleggspensjon, eller dersom tilleggspensjonen er mindre enn særtillegget (folketrygdloven § 3-3).

Særtillegget ytes etter en ordinær sats (1 G) og en minstesats (0,74 G).⁹² Hvilken sats som kommer til anvendelse beror på *sivilstand*. Dersom uførepensjonisten lever sammen med en ektefelle som mottar tilleggspensjon som overstiger særtillegget etter ordinær sats, ytes særtillegget etter minstesatsen. For øvrig beror særtilleggets størrelse på *trygdetid*. Dersom uførepensjonisten har kortere trygdetid enn 40 år, blir særtillegget tilsvarende mindre. Sammen med grunnpensjonen danner særtillegget det som kalles «minstepensjon» (folketrygdloven § 3-4).

I tillegg til disse pensjonskomponentene kan uførepensjonen bestå av «barnetillegg» og/eller «ektefelletillegg». Forsørgertilleggene behandles i punkt 5.6 og 5.7.

4.3 Inntektsbegrepet

4.3.1 Pensjonsgivende inntekt

Det følger av ny folketrygdlov § 12-11 første ledd at uføretrygd skal beregnes på grunnlag av «pensjonsgivende inntekt, se § 3-15». I henhold til folketrygdloven § 3-15 første ledd, er pensjonsgivende inntekt som hovedregel det samme som «personinntekt etter skatteloven § 12-2». Eksempler på personinntekt er lønn, dagpenger, arbeidsavklaringspenger m.v. Unntak fra hovedregelen følger av folketrygdloven § 3-15 andre ledd. Ikke all personinntekt anses som pensjonsgivende inntekt.

Spørsmålet i det følgende er om uføretrygd skal anses som pensjonsgivende inntekt.

Dagens uførepensjon er personinntekt i kraft av å være «pensjon» (skatteloven § 12-2 bokstav b). Uførepensjon omfattes imidlertid av unntaket i folketrygdloven § 3-15

⁹² NAVs rundskriv til § 3-3

andre ledd bokstav a om «pensjon i og utenfor arbeidsforhold», og anses derfor ikke som pensjonsgivende inntekt.

Uføretrygd skal fortsatt være personinntekt, men på et annet grunnlag enn før. En naturlig språklig forståelse av begrepet «pensjon» i skatteloven § 12-2 bokstav b, tilsier nemlig at uføretrygd ikke kan omfattes av denne bestemmelsen. Skatteloven vil bli endret i samsvar med dette.⁹³ Dette medfører at uføretrygd som utgangspunkt også skal anses som pensjonsgivende inntekt, med mindre uføretrygd er unntatt i folketrygdloven § 3-15 andre ledd. Denne bestemmelsen er ikke blitt endret. Konsekvensen av dette er at uføretrygd ikke omfattes av noen av unntakene i andre ledd. Uføretrygd vil jo ikke lenger kunne omfattes av unntaket om «pensjon i og utenfor arbeidsforhold». Så lenge det ikke foreligger hjemmel for unntak, må man følge hovedregelen i folketrygdloven § 3-15 første ledd. Uføretrygd anses dermed som pensjonsgivende inntekt.

At uføretrygd skal anses som pensjonsgivende inntekt, er imidlertid ikke i samsvar med de øvrige reglene. Det kan bl.a. vises til ny folketrygdlov § 12-11 andre ledd som regulerer hvilke inntekter som inngår i beregningsgrunnlaget for år man har mottatt uføretrygd. Dersom uføretrygd skal anses som pensjonsgivende inntekt, er det naturlig at uføretrygd inngår i beregningsgrunnlaget. Slik er det imidlertid ikke. Det beregnes i stedet en fiktiv inntekt (punkt 4.3.4). Videre kan det vises til ny folketrygdlov § 20-7a om pensjonsopptjening for uføre. Opptjening til alderspensjon skal ikke skje på grunnlag av mottatt uføretrygd, men på grunnlag av en «antatt inntekt». Antatt inntekt fastsettes som utgangspunkt på samme måte som beregningsgrunnlaget for uføretrygd. Disse reglene tilsier dermed at uføretrygd *ikke* skal anses som pensjonsgivende inntekt.

Lovteksten i folketrygdloven § 3-15, og ny folketrygdlov § 12-11 andre ledd og § 20-7a, trekker således i motsatt retning. Jeg antar at den manglende endringen i folketrygdloven § 3-15 skyldes en inkurie. Dersom meningen var å endre gjeldende rett, burde dette ha kommet klarere frem i forarbeidene. Jeg legger derfor til grunn at uføretrygd ikke skal anses som pensjonsgivende inntekt.

⁹³ Prop. 130 L (2010-2011) s. 91

4.3.2 Egen inntekt

I gjeldende rett påvirkes grunnpensjonens størrelse av ektefellens inntekt (punkt 4.2). Som følge av den nye beregningsmodellen, vil ikke grunnpensjon lenger ha betydning for beregning av uføretrygd. I den nye beregningsmodellen er det derfor bare den uføres *egen* pensjongivende inntekt som har betydning. Hva vedkommendes ektefelle har i arbeidsinntekt, er irrelevant for beregningsgrunnlaget. Dette skyldes ønsket om en mer individbasert uføretrygd.⁹⁴

4.3.3 Fiktiv inntekt

Som hovedregel er det bare den uføres «faktiske» inntekt som kan inngå i beregningsgrunnlaget. Fra denne hovedregelen er det imidlertid gjort to unntak som medfører at en «fiktiv» inntekt kan inngå i beregningsgrunnlaget.

Det første unntaket gjelder år med sivil eller militær førstegangstjeneste. I førstegangstjenesten mottar man skattefrie dagpenger (skatteloven § 5-15 første ledd bokstav f). Dagpengene er ikke personinntekt etter skatteloven § 12-2, og er således ikke pensjongivende inntekt som kan inngå i beregningsgrunnlaget. For år med førstegangstjeneste kan det likevel legges til grunn en fiktiv inntekt på 3 G (ny folketrygdlov § 12-11 tredje ledd). Gjennomsnittlig grunnbeløp legges til grunn. Begrunnelsen for unntaket er at beregningsgrunnlaget da i større grad vil samsvare med bortfalt inntekt.⁹⁵

Det andre unntaket gjelder år hvor man har mottatt *både* pensjongivende inntekt og uføretrygd. Her kan det legges til grunn en fiktiv inntekt i tillegg til den faktiske pensjongivende inntekten (ny folketrygdlov § 12-11 andre ledd). Dette behandles nærmere under neste punkt.

⁹⁴ Ibid. s. 98 og 109

⁹⁵ Ibid. s. 93

4.3.4 Pensjonsgivende inntekt og uføretrygd

4.3.4.1 Innledning

Hvilke inntekter som inngår i beregningsgrunnlaget for år man har mottatt både uføretrygd og pensjonsgivende inntekt, reguleres av ny folketrygdlov § 12-11 andre ledd. Regelen har betydning i to tilfeller: Dersom man etter å ha mottatt uføretrygd i en periode får fastsatt en økt uføregrad, og dersom man blir ufør igjen etter å ha vært arbeidsfør i en periode.⁹⁶ Bestemmelsens andre ledd første og andre punktum lyder slik:

«For år da en person har mottatt uføretrygd, skal pensjonsgivende inntekt, og en inntekt som svarer til beregningsgrunnlaget for uføretrygden, justert for fastsatt uføregrad, inngå i grunnlaget. Samlet inntekt kan likevel ikke overstige det som er høyest av beregningsgrunnlaget og den pensjonsgivende inntekten.»

Lovteksten er komplisert, og det kan bl.a. oppstå tvil om både pensjonsgivende inntekt og beregningsgrunnlaget for uføretrygden skal justeres for fastsatt uføregrad.

Usikkerheten skyldes kommaplasseringene i lovteksten. Det følger imidlertid av forarbeidene at det bare er beregningsgrunnlaget for uføretrygden som skal justeres for fastsatt uføregrad. Dersom beregningsgrunnlaget f.eks. er 400 000 kroner, og uføregraden er 50 %, er den justerte inntekten 200 000 kroner. Inntekten man kommer frem til på denne måten, skal være et tillegg til den pensjonsgivende inntekten.⁹⁷

Pensjonsgivende inntekt omtales i det følgende som «faktisk inntekt», mens beregningsgrunnlaget for uføretrygden justert for fastsatt uføregrad, omtales som «fiktiv inntekt». Disse begrepene benyttes også i forarbeidene.⁹⁸

4.3.4.2 Valgfrihet?

Spørsmålet er om faktisk og fiktiv inntekt *alltid* skal medregnes for år man har mottatt uføretrygd, dvs. om det alltid skal fastsettes et nytt beregningsgrunnlag i de tilfellene

⁹⁶ Ibid. s. 203

⁹⁷ Ibid. s. 92

⁹⁸ Ibid. s. 203

hvor regelen kommer til anvendelse. Alternativet er å beholde det opprinnelige beregningsgrunnlaget.

Ifølge ordlyden i ny folketrygdlov § 12-11 andre ledd første punktum «skal» faktisk og fiktiv inntekt medregnes. Forarbeidene er imidlertid tvetydige. Ett sted uttales det at man «alltid» får medregnet faktisk og fiktiv inntekt.⁹⁹ Et annet sted uttales det at det skal vurderes hva som er mest lønnsomt for den uføretrygdde, og at man «kan» få medregnet både faktisk og fiktiv inntekt.¹⁰⁰

Bestemmelsen må ses i sammenheng med ny folketrygdlov § 12-9 fjerde ledd. Ved økt uføregrad skal det fastsettes et nytt uføretidspunkt «dersom dette er til fordel for vedkommende». Fastsettes det et nytt uføretidspunkt, vil det også bli fastsatt et nytt beregningsgrunnlag. Uføretidspunktet er nemlig avgjørende for hvilke inntektsår som er relevante for beregningen (punkt 4.5.1).

Tolket i lys av forarbeidene og ny folketrygdlov § 12-9 fjerde ledd, må ny folketrygdlov § 12-11 andre ledd første punktum forstås dit hen at det er alternativet som er til gunst for den uføretrygdde som skal legges til grunn. Formuleringen «skal» må således tolkes innskrenkende og forstås som «kan».

Nedenfor skal jeg gi to eksempler som illustrerer betydningen av valgfriheten i ny folketrygdlov § 12-11 andre ledd. Eksempel 1 gjelder tilfellet hvor man etter å ha mottatt uføretrygd i en periode, får fastsatt økt uføregrad. Eksempel 2 gjelder tilfellet hvor man blir ufør igjen etter å ha vært arbeidsfør i en periode.

Eksempel 1:

Peder Ås var 80 % ufør. Beregningsgrunnlaget hans var 380 000 kroner. I tre av de fem siste årene har han hatt en årlig arbeidsinntekt på 70 000 kroner i tillegg til å motta uføretrygd. Deretter øker uføregraden til 100 %. Det foreligger da to alternativer:

⁹⁹ Ibid. s. 92

¹⁰⁰ Ibid. s. 203

- 1) Faktisk inntekt (70 000 kroner) og fiktiv inntekt (304 000 kroner) gir et beregningsgrunnlag på **374 000 kroner**.
- 2) Det tas utgangspunkt i det opprinnelige beregningsgrunnlaget på **380 000 kroner**.

Det mest fordelaktige for Peder er å beholde det opprinnelige beregningsgrunnlaget, siden dette er høyest.

Eksempel 2:

Marte Kirkerud var 80 % ufør. Hennes beregningsgrunnlag var 380 000 kroner. I tillegg til å motta uføretrygd, hadde hun en årlig arbeidsinntekt på 70 000 kroner. I to år var hun 100 % arbeidsfør, og hadde en årlig arbeidsinntekt på 400 000 kroner.

Uføretrygden falt dermed bort (punkt 6.7). Etter de to årene blir Marte Kirkerud 80 % ufør igjen. Det foreligger da to alternativer:

- 1) I beregningsgrunnlaget inngår faktisk inntekt i to år (400 000 kroner), samt faktisk og fiktiv inntekt i ett år (70 000 og 304 000 kroner). Dette gir et beregningsgrunnlag på **391 333 kroner**.
- 2) Det tas utgangspunkt i det opprinnelige beregningsgrunnlaget på **380 000 kroner**.

Det mest fordelaktige for Marte er å få fastsatt et nytt beregningsgrunnlag, siden dette er høyere enn det opprinnelige.

4.3.4.3 Begrensning

Dersom både faktisk og fiktiv inntekt medregnes, kan summen av disse ikke overstige det som er høyest av det opprinnelige beregningsgrunnlaget eller den pensjonsgivende inntekten (ny folketrygdlov § 12-11 andre ledd andre punktum). Er den pensjonsgivende inntekten f.eks. høyere enn beregningsgrunnlaget, får man ikke

medregnet fiktiv inntekt i tillegg. Uten en slik begrensning, kunne samlet inntekt ha blitt uforholdsmessig høy.¹⁰¹

4.3.5 Rettspolitisk vurdering

4.3.5.1 Lovtekniske endringer

For det første antar jeg at det skyldes en inkurie at folketrygdloven § 3-15 ikke er endret (punkt 4.3.1). Dersom uføretrygd ikke skal anses som pensjonsgivende inntekt, bør bestemmelsen endres slik at uføretrygd omfattes av ett av unntakene i andre ledd.

For det andre bør kommaet foran «justert for fastsatt uføretrygd» i ny folketrygdlov § 12-11 andre ledd første punktum fjernes (punkt 4.3.4.1). Da vil det bli enklere å forstå at det bare er beregningsgrunnlaget for uføretrygden som skal justeres for fastsatt uføregrad.

For det tredje bør ordlyden i ny folketrygdlov § 12-11 andre ledd første punktum endres fra «skal» til «kan» (punkt 4.3.4.2). Også denne endringen vil gjøre det enklere å forstå regelens innhold.

4.3.5.2 Fiktiv inntekt for år med omsorgsarbeid

I gjeldende rett kan man for år med omsorgsarbeid få godskrevet tre og et halvt pensjonspoeng (folketrygdloven § 3-16). Regelen kompenserer for manglende pensjonsopptjening pga. ulønnet omsorgsarbeid. Da reglene ble innført, ble det uttalt at ordningen ville gi kvinner og menn mer like muligheter til å opptjene tilleggspensjonsrettigheter.¹⁰²

Pensjonspoeng vil ikke lenger ha betydning for beregning av uføretrygd. Kun faktisk og fiktiv inntekt kan inngå i beregningsgrunnlaget. For at ulønnet omsorgsarbeid fortsatt skal kunne påvirke beregningsgrunnlaget, og dermed uføretrygdens størrelse, må det

¹⁰¹ Ibid. s. 92 og 203

¹⁰² Ot.prp. nr. 77 (1989-1990) s. 50-51

derfor legges til grunn en fiktiv inntekt for år med omsorgsarbeid. Regelen i folketrygdloven § 3-20 om at det kan ses bort fra år med pensjonsopptjening på grunnlag av omsorgsarbeid videreføres, men det er *ikke* vedtatt at det skal legges til grunn en fiktiv inntekt for slike år (ny folketrygdlov § 12-11 fjerde ledd).

Konsekvensen av dette kan bli følgende:

Etter å ha studert, utfører Marte Kirkerud ulønnet omsorgsarbeid i ett år. Deretter arbeider hun i to år før uføretidspunktet, med en årlig arbeidsinntekt på 400 000 kroner. Som følge av at Marte ikke har hatt pensjongivende inntekt i minst tre av de fem siste årene før uføretidspunktet, vil hun kun få minsteytelsen.

Spørsmålet er derfor om det bør legges til grunn en fiktiv inntekt for år med omsorgsarbeid.

Et argument som kan tale *mot*, er hensynet til arbeidslinja. Dette hensynet gjennomsyrrer forarbeidene. Regler som tilgodeser personer som er hjemmeværende, stimulerer ikke til yrkesaktivitet.

Et annet argument er at folketrygdens utgifter vil øke dersom det innføres en slik regel. Flere vil nemlig kunne ha rett til en høyere uføretrygd enn minsteytelsen.

Et argument som taler *for*, er for det første at omsorgsarbeid i størst mulig grad bør likestilles med ordinært arbeid. Ulønnet omsorgsarbeid som utføres for barn, eldre, syke og funksjonshemmede er av stor verdi, og bør verdsettes gjennom en god uføreordning. Dette var da også bakgrunnen for innføringen av folketrygdloven § 3-16.¹⁰³ En avvikling av denne regelen vil innebære at lovgivningen går i motsatt retning av den positive utviklingen som førte til at regelen ble innført. Dette er svært uheldig. Jeg vil i den anledning påpeke at verdien av arbeid i hjemmet er likestilt med arbeidsinntekt i personskadeerstatningen, se lov om skadeserstatning (skadeserstatningsloven) av 13. juni 1969 nr. 26 § 3-1 andre ledd andre punktum.

¹⁰³ Ibid. s. 51

For det andre følger det av forarbeidene at særreglene om omsorgsarbeid skal videreføres med kun tekniske tilpasninger.¹⁰⁴ Dette er ikke tilfellet så lenge det ikke legges til grunn en fiktiv inntekt for år med omsorgsarbeid. Gjeldende rett endres uten en nærmere begrunnelse, og gir derfor grunnlag for tvil om hvorvidt endringen faktisk er tilsiktet.

For det tredje innebærer det en urimelig forskjellsbehandling at det for år med førstegangstjeneste legges til grunn en fiktiv inntekt på 3 G, uten at en tilsvarende regel gjelder for år med omsorgsarbeid (punkt 4.3.3). Jeg ser ingen god begrunnelse for at førstegangstjeneste skal verdsettes høyere enn omsorgsarbeid. Det er tale om ulike typer innsats/arbeid som begge er verdifulle. Disse bør derfor behandles tilnærmet likt.

For det fjerde bør det tas hensyn til likebehandling av kjønn. Av personer som fullførte førstegangstjenesten i 2010, var 91,7 % menn.¹⁰⁵ Det er således hovedsakelig menn som får lagt til grunn en fiktiv inntekt på 3 G. Motsatt er det flere kvinner enn menn som i dag godskrives pensjonspoeng for omsorgsarbeid, og som dermed ikke får lagt til grunn en fiktiv inntekt i den nye ordningen. Omsorgspoeng godskrives normalt den som mottar barntrygd (folketrygdloven § 3-16 første ledd bokstav a). Av mottakerne av barnetrygd i 2011, var 91 % kvinner.¹⁰⁶ De ulike reglene medfører således en urimelig forskjellsbehandling av kvinner og menn.

For det femte vil en regel om fiktiv inntekt for år med omsorgsarbeid etter min mening gi bedre sammenheng i systemet. I alderspensjonssystemet påvirkes nemlig alderspensjonen direkte av år med omsorgsarbeid. Der verdsettes i tillegg omsorgsarbeid *høyere* enn førstegangstjeneste. År med førstegangstjeneste gir en pensjonsopptjening tilsvarende en inntekt på 2,5 G, mens år med omsorgsarbeid gir en pensjonsopptjening tilsvarende en inntekt på 4,5 G (folketrygdloven §§ 20-6 og 20-8). Uføretrygd er en varig ytelse som ofte mottas i lang tid, på samme måte som alderspensjon. På dette punktet mener jeg derfor at reglene bør være tilnærmet like.

¹⁰⁴ Prop. 130 L (2010-2011) s. 12, 88 og 91

¹⁰⁵ www.forsvaret.no

¹⁰⁶ www.nav.no

Etter min mening bør det innføres en regel om fiktiv inntekt for år med omsorgsarbeid i ny folketrygdlov § 12-11 fjerde ledd. En slik teknisk tilpasning er gjort for regelen om år med førstegangstjeneste, og bør derfor også gjøres for regelen om år med omsorgsarbeid. Tungtveiende hensyn taler for dette. Som følge av tvil om hvorvidt endringen av gjeldende rett faktisk er tilsiktet, kan det anføres at endringen skyldes en inkurie.

Når det gjelder størrelsen på den fiktive inntekten, vil jeg anføre at nivået i gjeldende rett bør videreføres. En godskriving av tre og et halvt pensjonspoeng, tilsvarer en inntekt på 4,5 G. Jeg kan ikke se at det foreligger argumenter som tilsier at nivået bør reduseres. I tillegg vil en fiktiv inntekt på 4,5 G være i samsvar med pensjonsopptjeningen i alderspensjonssystemet.

Konklusjonen må derfor bli at det for år med omsorgsarbeid bør legges til grunn en fiktiv inntekt på 4,5 G.

4.3.5.3 Fiktiv inntekt for år med studier

Høsten 2011 var det 236 139 studenter ved norske universiteter og høyskoler.¹⁰⁷ Til sammenligning kan det nevnes at antall studenter i 1981 var 81 606.¹⁰⁸ De siste 30 årene har det således skjedd en utdanningseksplasjon. Antall nye studenter øker gradvis, og det er estimert at antall studenter har økt med 100 000 innen 2020.¹⁰⁹ Studentene representerer således en ny, stor og viktig gruppe i samfunnet som det bør tas hensyn til i utføreordningen.

Studenter har gjennomgående lav pensjonsgivende inntekt i studietiden.

Gjennomsnittlig arbeidsinntekt for studenter under 30 år, var 103 900 kroner i 2008.¹¹⁰

¹⁰⁷ www.ssb.no

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ Moe og Hultgren (2009)

¹¹⁰ www.ssb.no

Andelen studenter under 30 år som i 2008 hadde en årlig arbeidsinntekt under grunnbeløpet (69 100 kroner), var 45,8 %.¹¹¹ Arbeidsinntekt i studietiden har sammenheng med alder. Jo eldre man er, dess høyere arbeidsinntekt har man. Gjennomsnittlig arbeidsinntekt for studenter i 2004 var ca. 75 000 kroner i aldersgruppen 25-26 år, og nesten 150 000 kroner i aldersgruppen 36+.¹¹²

Dersom en deltidsarbeidende student blir ufør *under* eller like *etter* studiene, vil pensjonsgivende inntekt i studietiden inngå i beregningsgrunnlaget. Som man ser av tallene ovenfor, er imidlertid inntektene såpass lave at studenten vanligvis kun vil få minsteytelsen. For å oppnå en høyere uføretrygd må man nemlig ha et beregningsgrunnlag på minst 274 000 kroner (punkt 5.4.3). En student som ikke har pensjonsgivende inntekt i studietiden, vil kun få minsteytelsen dersom vedkommende blir ufør *under* studiene. Blir studenten ufør like *etter* studiene, må vedkommende ha arbeidet i minst tre år for å oppnå en høyere uføretrygd.

Spørsmålet er derfor om det bør innføres en regel om fiktiv inntekt for år med studier.

Et argument som kan tale *mot*, er at det vil føre til økte kostnader. En student som blir ufør *under* eller like *etter* studiene, kan nemlig som følge av en slik regel oppnå en høyere uføretrygd enn minsteytelsen. Økte kostnader var bl.a. ett av argumentene for at det ikke ble innført en regel om alderspensjonsopptjening for studenter da pensjonsreformen ble behandlet.¹¹³

Et annet argument er at flertallet av studentene har pensjonsgivende inntekt i studietiden som kan inngå i beregningsgrunnlaget, og dermed forhindre at vedkommende kun får minsteytelsen. Dette forutsetter imidlertid at det i beregningsgrunnlaget inngår år med høy inntekt.

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Løwe og Sæther (2005) s. 27

¹¹³ St.meld. nr. 12 (2004-2005) s. 77-78. Se også Lowzow (2009) s. 77-82 hvor han argumenterer for at det bør innføres alderspensjonsopptjening for studenter

Et argument som taler *for*, er imidlertid at utdanning er en faktor som kan redusere antall uføre. Undersøkelser viser nemlig at personer med høy utdanning har mindre sannsynlighet for å bli uføretrygdet.¹¹⁴ Det kan derfor anføres at disse personene bør bli tilgodesett i regelverket.

For det andre verdsettes god utdanning høyt av statsmyndighetene. Jeg kan bl.a. vise til kvalitetsreformen for høyere utdanning som ble godkjent i statsråd 9. mars 2001, hvor det fremgår at kostnadsnormen må gjøre det mulig å være «heltidsstudent».¹¹⁵ Videre kan det vises til St.meld. nr. 44 (2008-2009) om «utdanningslinja», hvor det bl.a. fremheves at det er behov for flere høyt utdannede, og: «For å lykkes med arbeidslinja må vi først lykkes med utdanningslinja».¹¹⁶ I tillegg er det nylig blitt foreslått at retten til utdanning bør grunnlovsfestes. Det fremgår av rapporten fra Menneskerettighetsutvalget at utdanning er svært viktig både for den enkelte og for samfunnet.¹¹⁷

Den nye beregningsmodellen, som ikke tar særskilt hensyn til studentene, er ikke i samsvar med disse politiske målsettingene. Beregningsmodellen medfører tvert i mot at studentene indirekte oppfordres til å arbeide *så mye som mulig* i studietiden, for å sikre seg en god uføretrygd dersom uførhet skulle inntre. Videre signaliserer beregningsmodellen at det lønner seg å ta lav eller ingen utdanning, for dermed å komme raskere ut i heltidsarbeid. Å prioritere utdanning handler ikke bare om å gi studentene rett til utdanning, studielån og god undervisning. Det handler om å ivareta studentene på best mulig måte i *alle* deler av lovgivningen, herunder også i uføreordningen.

For det tredje vil en regel om fiktiv inntekt for år med studier føre til at beregningsgrunnlaget i større grad samsvarer med bortfalt inntekt. Dette er bl.a. begrunnelsen for regelen om fiktiv inntekt for år med førstegangstjeneste (punkt 4.3.3).

¹¹⁴ NOU 2007: 4 s. 69

¹¹⁵ St.meld. nr. 27 (2000-2001) s. 7

¹¹⁶ St.meld. nr. 44 (2008-2009) s. 5 og 65

¹¹⁷ Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven (2011) s. 222

For det fjerde vil en bedre ivaretagelse av studentene være i samsvar med samfunnsutviklingen. Det har vokst frem en ny, stor gruppe i samfunnet som bør ivaretas. Så lenge det finnes særregler for andre store grupper, bør det også finnes særregler for studentene.

For det femte vil jeg påstå at kostnadene ikke vil øke like mye som kostnadene ved alderspensjonsopptjening for studenter. *Alle* blir alderspensjonister, forutsatt at man lever lenge nok, men *alle* blir ikke uføretrygdet. Og av personer som blir uføretrygdet er det kun et mindretall som har studert/studerer (punkt 3.2). Det er således en vesentlig mindre gruppe som blir tilgodesett av en regel om fiktiv inntekt for år med studier, enn gruppen som ville ha blitt tilgodesett av en regel om alderspensjonsopptjening for studenter.

For det sjette vil en slik regel bidra til en mer rettferdig uføreordning. Mange yrker krever høy utdanning, f.eks. lege, advokat, ingeniør m.v., og samfunnet er helt avhengig av at det finnes personer som velger slike yrker. At disse personene risikerer å få minstestøtelsen pga. slikt yrkesvalg, fremstår som lite rimelig.

Etter min mening taler argumentene ovenfor for at det bør innføres en regel om fiktiv inntekt for år med studier. En slik regel vil være i samsvar med politiske målsettinger, samfunnsutviklingen og rettferdighetshensyn.

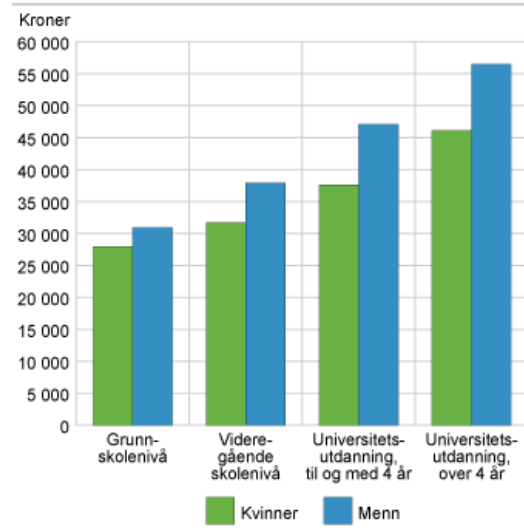
Neste spørsmål er hvor høy den fiktive inntekten bør være.

Den fiktive inntekten for år med førstegangstjeneste er 3 G. For år med omsorgsarbeid anfører jeg at den fiktive inntekten bør være 4,5 G. Disse tallene bør danne rammen for vurderingen. På bakgrunn av at studenter med høy utdanning ofte har høy arbeidsinntekt etter studiene (figur 3), kan det anføres at den fiktive inntekten bør være høyest mulig, dvs. 4,5 G. På den måten blir det bedre samsvar mellom bortfalt inntekt og uføretrygd. Et litt mer aktuelt alternativ, sett i lys av de finansielle utfordringene

folketrygden står ovenfor i fremtiden, er imidlertid å begynne på et lavere nivå, dvs.

3 G. Ordningen kan deretter forbedres senere.

Heltidsansatte 2010. Månedslønn, etter kjønn og utdanning. Kroner



Figur 3: Heltidsansatte 2010. Månedslønn, etter kjønn og utdanning. Kroner. Kilde: Lønnsstatistikk. Alle ansatte, Statistisk sentralbyrå. www.ssb.no

4.4 Inntektstaket

4.4.1 Inntektstak på 6 G

Med «inntektstak» menes en grense for hvor høy pensjonsgivende inntekt som kan inngå i beregningsgrunnlaget.

Da folketrygdloven av 1966 trådte i kraft, var inntektstaket 8 G. Siden den gang har inntektstaket blitt justert to ganger: Fra 1970 ble inntektstaket hevet til 12 G, og det ble innført et «knekkpunkt» på 8 G. All inntekt opp til 8 G ble regnet med, mens bare en tredjedel av inntekt mellom 8 og 12 G ble regnet med. Fra 1. januar 1992 ble knekkpunktet senket til 6 G (folketrygdloven § 3-13 fjerde ledd). Hensikten var å begrense den fremtidige veksten i folketrygdens utgifter til tilleggspensjon.¹¹⁸ I gjeldende rett kan altså et beløp opp til 633 728 kroner (8 G) inngå i beregningen av uførepensjonens størrelse.

¹¹⁸ Ot.prp. nr. 77 (1989-1990) s. 40-47, Kjønstad (1992) s. 168

I den nye uføreordningen er inntektstaket 6 G (475 296 kroner). Inntektstaket gjelder for hvert kalenderår, og gjennomsnittlig grunnbeløp i det enkelte kalenderår legges til grunn (ny folketrygdlov § 12-11 femte ledd).

4.4.2 Rettspolitisk vurdering

4.4.2.1 Inntektstak på 7,1 G eller 6 G?

I forarbeidene ble to alternative inntektstak vurdert: Det var 7,1 G – slik som ved opptjening til ny alderspensjon, og 6 G – slik som ved beregning av dagens arbeidsavklaringspenger (folketrygdloven §§ 20-4 andre ledd og 11-15 tredje ledd).

Et argument for at taket bør være 7,1 G, er at uføretrygd er en varig ytelse på samme måte som alderspensjon. Arbeidsavklaringspenger derimot, er en midlertidig ytelse. Inntektstaket bør derfor være høyere for uføretrygd enn for arbeidsavklaringspenger.¹¹⁹

Et annet argument er at jo lavere inntektstaket er, jo større vil avstanden mellom uføretrygd og bortfalt inntekt bli. Dette harmonerer ikke med målsettingen om bedre samsvar mellom uføretrygd og bortfalt inntekt.

Et tredje argument er at det ofte er personer med høy utdanning som har inntekt over 6 G. Denne gruppen er allerede i faresonen for å få lav uføretrygd pga. lav pensjonsgivende inntekt i studietiden (punkt 4.3.5.3), og pga. beregningsperiodens lengde (punkt 4.5.3). Dette kan tale for å heve inntektstaket.

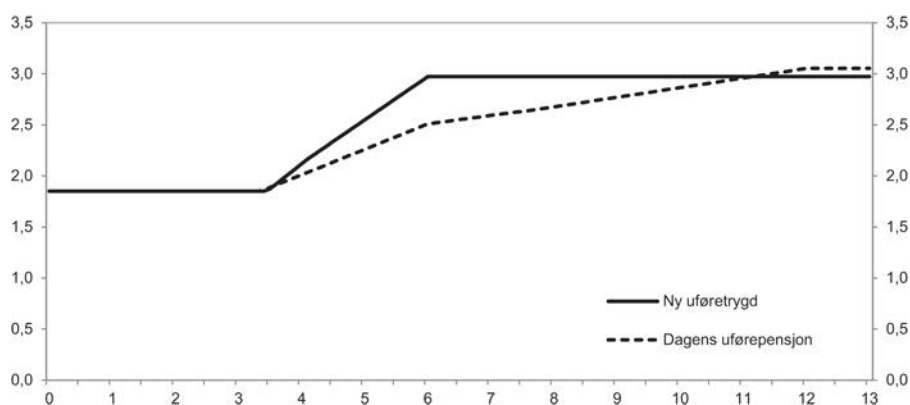
Et fjerde argument er at et lavt inntektstak vil øke behovet for private tilleggsordninger.¹²⁰ Er dette en ønskelig utvikling?

¹¹⁹ NOU 2007: 4 s. 214

¹²⁰ Høringsuttalelse Akademikerne (2007) s. 2

Et argument for at inntektstaket bør være 6 G, er de finansielle utfordringene folketrygden står ovenfor. Å heve inntektstaket bør ikke prioriteres på det nåværende tidspunkt.

Et annet argument er at inntektstaket ikke bare må vurderes isolert sett, men ses i sammenheng med de øvrige delene av beregningsmodellen. De fleste som har inntekt over 6 G, vil få en høyere ytelse etter skatt enn før. Ifølge forarbeidene er dette tilfellet både for gifte (figur 4) og enslige personer med jevn inntekt opp mot 11 G.¹²¹ Det er derfor ikke behov for å heve inntektstaket til 7,1 G.



Figur 4: Dagens uførepensjon og forslag til ny uføretrygd. Gift. Ytelse etter skatt i G ved jevn tidligere inntekt 0-13 G. Kilde: Prop. 130 L (2010-2011) figur 7.1 s. 89.

Et tredje argument er at inntektstaket på 6 G er i samsvar med gjennomsnittlig lønnsinntekt, som for alle ansatte i 2010 var 440 400 kroner (ca. 5,55 G).¹²² Så lenge man *må* sette en grense ett sted, kan det muligens anføres at det er rimelig å se hen til gjennomsnittlig lønnsinntekt.

Et fjerde argument, som fremheves i forarbeidene, er at et inntektstak på 7,1 G vil medføre at personer med høy inntekt vil kunne få en høyere ytelse dersom de går fra arbeidsavklaringspenger til uføretrygd. Dette er ikke nødvendigvis ønskelig.¹²³ Som

¹²¹ Prop. 130 L (2010-2011) s. 89

¹²² www.ssb.no

¹²³ Prop. 130 L (2010-2011) s. 89

nevnt i punkt 3.3, har imidlertid økonomiske insentiver svak betydning for personer med middels og høyere inntekter.

I lys av de finansielle utfordringene folketrygden står ovenfor i fremtiden, er det etter min mening personer med gjennomsnittlig, lav eller ingen pensjonsgivende inntekt før uføretidspunktet som bør prioriteres. Å tilgodese personer med inntekt som i vesentlig grad overstiger gjennomsnittlig lønnsinntekt, er ikke ønskelig på det nåværende tidspunkt. Disse har midler til å sikre seg en høyere ytelse gjennom private ordninger, og bør henvises til disse. Inntektstaket bør derfor være 6 G.

4.4.2.2 Inntektstak for hvert kalenderår?

Spørsmålet er om inntektstaket bør gjelde for hvert enkelt kalenderår som inngår i beregningsgrunnlaget, eller bare for gjennomsnittet av årene. Forskjellen har betydning dersom det i beregningsgrunnlaget inngår minst ett år med inntekt *under* 6 G, og minst ett år med inntekt *over* 6 G.

Et argument som taler for at inntektstaket bare bør gjelde for *gjennomsnittet* av årene, er målsettingen om bedre samsvar mellom uføretrygd og bortfalt inntekt. To eksempler kan illustrere dette: A har hatt en jevn inntekt på 5 G. Året før uføretidspunktet hadde han imidlertid en inntekt på 7 G pga. forfremmelse på jobb. B hadde en inntekt på 7 G, men arbeidet deltid de siste årene før uføretidspunktet pga. svekket helse. Inntekten disse årene var 5 G. I begge disse eksemplene er det naturlig å si at det er inntekten på 7 G som er bortfalt pga. uførhet. Inntekt over 6 G bør derfor inngå i beregningsgrunnlaget.

Et annet argument er at en tilsvarende regel gjelder for beregning av arbeidsavklaringspenger, dersom beregningsperioden er de tre siste kalenderårene (folketrygdloven § 11-15 tredje ledd).¹²⁴ En regel for beregning av arbeidsavklaringspenger som er til gunst for personer med nedsatt arbeidsevne, er det

¹²⁴ NAVs rundskriv til § 11-15

etter min mening særlig god grunn til å se hen til. Likheter på dette punkt vil også føre til bedre sammenheng i systemet.

Et argument som taler for at inntektstaket bør gjelde for hvert *kalenderår*, er at folketrygdens utgifter vil øke dersom inntektstaket bare skal gjelde for gjennomsnittet av årene. Ifølge forarbeidene må den formelle kompensasjonsgraden (punkt 5.1) i så fall reduseres med ca. 0,4 prosentpoeng innenfor en gitt økonomisk ramme.¹²⁵

Et annet argument er at inntekt i ett enkelt år ikke bør påvirke beregningsgrunnlaget i for stor grad.¹²⁶ Dersom f.eks. inntektsreduksjonen i årene før uføretidspunktet skyldes andre årsaker enn svekket helse, er det ikke like naturlig å si at det er den tidligere inntekten over 6 G som er bortfalt pga. uførhet.

Etter min mening bør inntektstaket gjelde for hvert kalenderår. Argumentet om bedre samsvar mellom uføretrygd og bortfalt inntekt, vil ikke alltid være treffende. Og en regel som kun ivaretar hensynet til personer som i ett eller to år har hatt inntekt over 6 G, bør som følge av folketrygdens finansielle utfordringer i fremtiden ikke prioriteres på det nåværende tidspunkt. Særlig uheldig er det dersom den formelle kompensasjonsgraden settes lavere.

4.5 Inntektsårene

4.5.1 Hovedregel

Hovedregelen er at kun de *fem* siste kalenderårene før uføretidspunktet er relevante for beregningsgrunnlaget (ny folketrygdlov § 12-11 første ledd). Disse fem årene kan kalles «beregningsperioden». Pensjonsgivende inntekt før beregningsperioden, vil altså ikke påvirke beregningsgrunnlaget.

¹²⁵ Prop. 130 L (2010-2011) s. 89

¹²⁶ Ibid.

Av beregningsperioden på fem år tas det utgangspunkt i de *tre* beste inntektsårene, dvs. de årene hvor man har hatt høyest pensjonsgivende inntekt. Gjennomsnittlig inntekt i disse årene utgjør beregningsgrunnlaget. Har man ikke hatt pensjonsgivende inntekt i tre av de fem siste årene før uføretidspunktet, får man bare minsteytelsen.

Det vil altså fremdeles eksistere en form for «besteårsregel» ved beregning av uføretrygd. Besteårsregelen tilgodeser personer med ujevn inntekt i beregningsperioden. Begrunnelsen for at besteårsregelen i alderspensjonssystemet ble erstattet med en «alleårsregel», var at denne ville føre til et mer rettferdig pensjonssystem og bedre samsvar mellom inntekt og pensjon.¹²⁷ Samme begrunnelse kan gjøres gjeldende ved beregning av uføretrygd. Til tross for dette har lovgiver valgt å beholde en besteårsregel. Dette er det verdt å merke seg.

Nedenfor skal jeg redegjøre for hovedregelens praktiske virkning i fire tilfeller: Ved heltidsarbeid, deltidsarbeid, arbeid i hjemmet og for selvstendig næringsdrivende.

Arbeider man *heltid* som vanlig arbeidstaker, har man en fast årlig inntekt som inngår i beregningsgrunnlaget. Inntekten i de tre beste av de fem siste årene før uføretidspunktet vil da gi et representativt bilde av bortfalt inntekt. Her skal jeg imidlertid peke på to problemer. Så vidt jeg kan se, kan ikke uføreordningen løse disse problemene. Poenget er bare å vise at beregningsgrunnlagets størrelse kan påvirkes av *kjønn* og *etnisitet*:

- 1) Kvinner har i gjennomsnitt lavere lønnsinntekt enn menn i alle aldersgrupper, og vil derfor ofte få en lavere uføretrygd.¹²⁸ Lønnsforskjellene har bl.a. sammenheng med at kvinner og menn arbeider i ulike sektorer, bransjer og yrker (horisontal segregering). Kvinner er underrepresentert i de godt betalte bransjene i arbeidsmarkedet. Videre har lønnsforskjellene sammenheng med at kvinner og menn fordeler seg ulikt i arbeidslivets hierarki (vertikal segregering).

¹²⁷ Se bl.a. St.meld. nr. 5 (2006-2007) s. 13

¹²⁸ www.ssb.no

Kvinner er underrepresentert i de godt betalte stillingene innenfor hver næring.¹²⁹

- 2) Innvandrere har gjennomgående lavere lønn enn majoritetsbefolkningen, og vil derfor få en lavere uføretrygd. De er overrepresentert i yrker uten krav til utdanning, og er ofte overkvalifiserte for de stillingene de får. Med «overkvalifisert» menes at vedkommende har en høyere formell utdanning og kompetanse enn det som kreves i jobben.¹³⁰

Arbeider man *deltid*, risikerer man å få et lavt beregningsgrunnlag pga. lav lønn. Flertallet av deltidsarbeiderne er kvinner. Av sysselsatte kvinner i 2010 arbeidet ca. 41 % deltid. Av sysselsatte menn derimot, arbeidet kun ca. 14 % deltid.¹³¹ I det følgende skal jeg redegjøre for fire typer deltidsarbeid:

- 1) *Frivillig deltidsarbeid*: Det kan foreligge flere årsaker til frivillig deltidsarbeid, f.eks. omsorg for barn/hensyn til familielogistikk (22 %) eller ønske om mer fritid (26 %) m.v. Av deltidsarbeidende kvinner i 2011 var det 21 % som opplyste at årsaken til deltidsarbeid var omsorg for barn/hensyn til familielogistikk, mens kun 6 % av mennene opplyste at dette var årsaken.¹³²
- 2) *Ufrivillig deltidsarbeid*: I denne gruppen inngår arbeidstakere som oppgir at han/hun ønsker lengre arbeidstid, som har forsøkt å oppnå lengre arbeidstid, og som kan begynne raskt i en stilling med lengre arbeidstid. Én av ti deltidssysselsatte arbeidet ufrivillig deltid i 2010. Ufrivillig deltidsarbeid er særlig vanlig i helsesektoren og i rengjøringsbransjen.¹³³

¹²⁹ NOU 2008: 6 s. 25 og 140

¹³⁰ NOU 2011: 14 s. 109, Villund (2008) s. 5-6

¹³¹ www.ssb.no

¹³² Bergene, Steen og Gamperiene (2011) s. 32-33

¹³³ St.meld. nr. 29 (2010-2011) s. 63

- 3) *Deltidsarbeid pga. svekket helse:* Jeg har valgt å plassere disse personene i en egen gruppe, da det er vanskelig å fastslå hvorvidt deltidsarbeidet er frivillig eller ufrivillig. Undersøkelser viser at én av tre arbeidstakere som arbeider deltid gjør det for å bevare helsen.¹³⁴ Dette er dermed den vanligste årsaken til deltidsarbeid.
- 4) *Deltidsarbeid pga. studier:* Også disse personene har jeg valgt å plassere i en egen gruppe, da det er vanskelig å fastslå hvorvidt deltidsarbeidet er frivillig eller ufrivillig. På den ene siden er det valgfritt å ta høyere utdanning, og det er valgfritt hvor mye man ønsker å arbeide i studietiden. På den andre siden er man nødt til å studere dersom man ønsker å arbeide i et yrke som krever høyere utdanning, og det vil for mange være vanskelig å oppnå gode resultater dersom man arbeider heltid i studietiden.

Med *arbeid i hjemmet* menes her hjemmearbeid som ikke er omsorgsarbeid i henhold til folketrygdloven § 3-16. Jeg sikter til personer, i all hovedsak kvinner, som er hjemmearbeidende på heltid. Et gammelt og innarbeidet uttrykk som brukes om slike kvinner, er «husmødre». En nærmere redegjørelse av hvem som betraktes som husmødre, er ikke av betydning for avhandlingen.¹³⁵ Poenget er bare å få frem at personer som er hjemmearbeidende på heltid risikerer å få minsteytelsen dersom de ikke har hatt pensjonsgivende inntekt i tre av de fem siste årene før uføretidspunktet. Det er vanskelig å anslå hvor stor denne gruppen er, men ifølge en undersøkelse var det ca. 48 000 hjemmearbeidende kvinner i 2009.¹³⁶

Selvstendig næringsdrivende er definert som «enhver som for egen regning og risiko driver en vedvarende virksomhet som er egnet til å gi nettoinntekt» (folketrygdloven § 1-10) Av alle sysselsatte mellom 16-74 år, var 161 456 personer selvstendig næringsdrivende i 2005. Dette tilsvarte 7,1 % av alle sysselsatte i denne aldersgruppen.

¹³⁴ Bergene, Steen og Gamperiene (2011) s. 32

¹³⁵ For en redegjørelse av husmorbegrepet, se Hege Brækhus, *Mor kan ikke bli syk*, Tromsø 1996

¹³⁶ Kitterød og Rønsen (2011) s. 11

Gjennomsnittsalderen for selvstendig næringsdrivende var 46,9 år.¹³⁷ Denne gruppen kan ha ustabile og lave inntekter i en viss periode, særlig i startfasen, da det ofte tar tid før bedriften går med overskudd. Dersom uførhet inntreffer i denne perioden, eller like etterpå, kan beregningsgrunnlaget bli lavt som følge av beregningsperiodens lengde. Dette ble bl.a. påpekt av Uførepensjonsutvalget.¹³⁸

4.5.2 Unntak

For år med *førstegangstjeneste* kan det legges til grunn en fiktiv inntekt på 3 G (punkt 4.3.3). Dersom inntekten året før førstegangstjenesten er høyere, kan denne inntekten legges til grunn i stedet for 3 G (ny folketrygdlov § 12-11 tredje ledd andre punktum). Dette medfører at beregningsperioden i en del tilfeller kan utvides fra fem til seks år, og er begrunnet i hensynet til at uføretrygden i større grad skal samsvare med bortfalt inntekt.¹³⁹ Unntaket viderefører regelen i folketrygdloven § 3-18 fjerde ledd med tekniske tilpasninger.

Det kan ses bort fra år med *omsorgsarbeid* dersom det er til fordel for vedkommende (ny folketrygdlov § 12-11 fjerde ledd). Beregningsperioden på fem år vil altså kunne utvides, og er begrunnet i hensynet til at uføretrygden i større grad skal samsvare med bortfalt inntekt.¹⁴⁰ Å utvide beregningsperioden vil være «til fordel for vedkommende» dersom inntekten før år med omsorgsarbeid er høyere enn 4,5 G (punkt 4.3.5.2). Unntaket viderefører regelen i folketrygdloven § 3-20 første ledd med tekniske tilpasninger.

Et ytterligere unntak følger av ny folketrygdlov § 12-17 andre ledd, og gjelder uførhet som skyldes *yrkesskade*. «Antatt årlig arbeidsinntekt på skadetidspunktet» – som utgangspunkt pensjonsgivende inntekt i skadeåret¹⁴¹ – legges til grunn for beregningen dersom dette fører til et høyere beregningsgrunnlag. En person som kun har arbeidet i

¹³⁷ Villund (2005) s. 9 og 11

¹³⁸ NOU 2007: 4 s. 207

¹³⁹ Prop. 130 L (2010-2011) s. 93

¹⁴⁰ Ibid. s. 94

¹⁴¹ Kjønstad (2007) s. 192-193

ett eller to år før uføretidspunktet, vil altså kunne oppnå en høyere uføretrygd enn minsteytelsen, selv om vedkommende ikke har hatt pensjonsgivende inntekt i tre av de fem siste årene før uføretidspunktet. Unntaket viderefører folketrygdloven § 3-30 første ledd bokstav c med tekniske tilpasninger.

4.5.3 Rettspolitisk vurdering

4.5.3.1 Beregningsperioden

I forarbeidene ble tre alternative beregningsperioder vurdert; *tre, fem og åtte* år før uføretidspunktet. En beregningsperiode på tre år ville ha vært i samsvar med reglene for beregning av arbeidsavklaringspenger (folketrygdloven § 11-15 første ledd), men var ifølge forarbeidene ikke et aktuelt alternativ. Heller ingen av høringsinstansene anførte at beregningsperioden burde være tre år. Tre år var nemlig en altfor kort periode, som ville føre til urimelige utslag for personer med tilfeldige variasjoner i inntekten.¹⁴² De aktuelle alternativene var derfor fem og åtte år. Begrunnelsen for at beregningsperioden på fem år ble valgt, var at den ville gi et tilfredsstillende grunnlag for inntektsnivået en kunne forventet å ha hatt dersom uførheten ikke hadde inntruffet, samt at den samlet sett ville føre til et rimeligere resultat enn en beregningsperiode på åtte år.¹⁴³

Spørsmålet er om beregningsperioden på fem år i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til at uføretrygden skal være en erstatning for bortfalt inntekt.

Et argument for at beregningsperioden bør være *fem år*, er for det første at kostnaden ved å sette beregningsperioden til åtte år i stedet for fem år vil være høy. Ifølge forarbeidene vil den formelle kompensasjonsgraden (punkt 5.1) i så fall måtte settes ca. to prosentpoeng lavere innenfor en gitt økonomisk ramme.¹⁴⁴

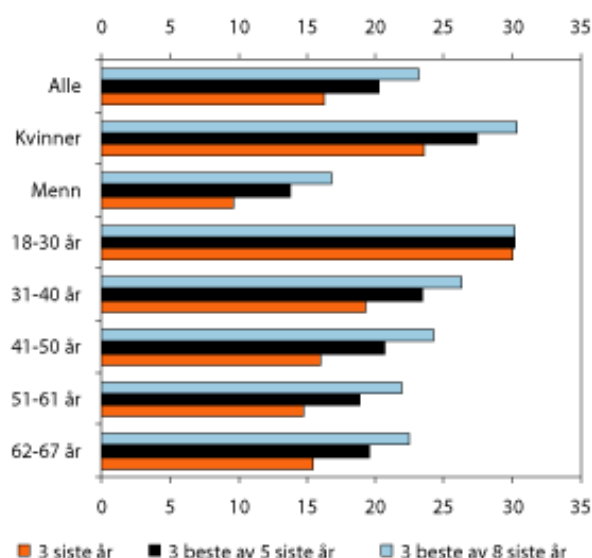
Et annet argument er at formålet med en beregningsperiode på åtte år synes å være at personer med svak tilknytning til arbeidet, bl.a. unge som kommer sent ut i arbeidslivet,

¹⁴² NOU 2007: 4 s. 212

¹⁴³ Ibid. s. 213, Prop. 130 L (2010-2011) s. 88

¹⁴⁴ Prop. 130 L (2010-2011) s. 88

skal sikres en høyere uføretrygd. Ifølge forarbeidene vil ikke beregningsperioden treffe denne målgruppen. En periode på åtte år vil særlig være til fordel for personer som blir uføre i høy alder, og personer med inntekt rundt og over gjennomsnittet (figur 5).¹⁴⁵



Figur 5: Endring i uførepensjonen før skatt for ulike grupper av nye uførepensjonister i 2003 dersom uføreytelsen beregnes som 66 prosent av tidligere inntekt. Ulike definisjoner av tidligere inntekt. Prosent. Kilde: NOU 2007: 4 figur 12.3 s. 213.

Et tredje argument er at hensynet til personer som utfører omsorgsarbeid – i all hovedsak kvinner – er tilstrekkelig ivaretatt. Beregningsperioden på fem år kan utvides (punkt 4.5.2). Det er derfor ikke behov for en lengre beregningsperiode av hensyn til denne gruppen.

Et argument som taler for at beregningsperioden bør være *åtte år*, er imidlertid at denne i større grad vil ivareta hensynet til kvinner, personer som arbeider deltid eller omskolerer seg pga. svekket helse, studenter og selvstendig næringsdrivende.

- 1) *Kvinner*: Flertallet av dagens uførepensjonister er kvinner (punkt 3.2), og kvinner har gjennomgående lavere uførepensjon enn menn. En av årsakene til dette er bl.a. at en del kvinner arbeider deltid av hensyn til barn og

¹⁴⁵ Ibid.

familielogistikk (punkt 4.5.1). Figur 5 viser at en lengre beregningsperiode vil føre til høyere uføretrygd for kvinner. Dette vil kunne bidra til mer likestilling mellom kjønnene.

- 2) *Tilrettelegging pga. svekket helse*: Personer som tilrettelegger arbeidet pga. svekket helse, risikerer å få en lav uføretrygd. For det første gjelder dette en stor gruppe deltidsarbeidere (punkt 4.5.1).¹⁴⁶ Alternativet ville ha vært å arbeide heltid en stund til, og dermed risikere å bli uføretrygdet på et tidligere tidspunkt. Arbeidskraften denne gruppen kunne ha stilt til rådighet som deltidsarbeidere, ville således ha gått tapt. For det andre gjelder dette personer som omskolerer seg for å skifte yrke. Til tross for at det legges stor vekt på hensynet til arbeidslinja i forarbeidene, samt viktigheten av omstilling og tilrettelegging for å unngå varig tilbaketrekking fra arbeidslivet,¹⁴⁷ tar ikke beregningsperioden på fem år hensyn til personer som forsøker å være i arbeid så lenge som mulig. Dette er uheldig. Dersom beregningsperioden hadde vært åtte år, ville år med heltidsarbeid *før* slike tilretteleggingstiltak inngått i beregningsgrunnlaget. Uføretrygden ville da i større grad blitt representativ for bortfalt inntekt, i tillegg til at personer i større grad ville blitt motivert til å benytte seg av tilretteleggingstiltak.
- 3) *Studenter*: I punkt 4.3.5.3 har jeg argumentert for at studenter bør ivaretas bedre i uføreordningen. De samme argumentene gjør seg gjeldende her. Særlig studenter over 30 år vil ha nytte av en lengre beregningsperiode (figur 5).
- 4) *Selvstendig næringsdrivende*: Denne gruppen risikerer å få en lav uføretrygd pga. ustabile inntektsperioder (punkt 4.5.1). Det kan derfor anføres at en utvidelse av beregningsperioden vil føre til en bedre og mer representativ uføretrygd for denne gruppen. At selvstendig næringsdrivende kan ha en varierende inntekt, er det bl.a. tatt hensyn til i ny folketrygdlov § 12-8 første

¹⁴⁶ Innst. 80 L (2011-2012) s. 21

¹⁴⁷ Prop. 130 L (2010-2011) s. 48

ledd andre punktum som har en særregel for selvstendig næringsdrivende ved fastsetting av inntekt før uførhet (punkt 5.3.2).

Etter min mening taler gode grunner for at beregningsperioden bør være åtte år. Da vil man i større grad kunne nå målsettingen om bedre samsvar mellom uføretrygd og bortfalt inntekt, og målsettingen om å styrke folketrygdens ytelser til uføre. En forutsetning for at beregningsperioden utvides til åtte år, er imidlertid at den formelle kompensasjonsgraden ikke endres. En lengre beregningsperiode bør ikke innføres på bekostning av en lavere kompensasjonsgrad.

4.5.3.2 Svensk modell

Et alternativ som ikke ble særlig vurdert i forarbeidene, var å etterligne den svenske modellen. I Sverige er det nemlig vedkommendes alder som avgjør hvor lang beregningsperioden er:¹⁴⁸

- 5 år for en person som er 53 år eller eldre.
- 6 år for en person som er mellom 50-52 år.
- 7 år for en person som er mellom 47-49 år.
- 8 år for en person som er 46 år eller yngre.

På bakgrunn av at modellen ikke syntes å være et aktuelt alternativ verken i forarbeidene eller blant høringsinstansene, skal jeg kun bemerke følgende:

For det første taler forenklingshensyn for at beregningsperioden ikke bør være avhengig av alder.¹⁴⁹ En regel som ikke skiller mellom aldersgrupper vil være enklere å forstå, huske og praktisere både for de ansatte i NAV og for folk flest. For det andre er ordningen med garantitillegg – en ordning de ikke har i Sverige – viktigere enn en lengre beregningsperiode.¹⁵⁰ For det tredje kan jeg ikke helt se hvilke hensyn som ligger

¹⁴⁸ NOU 2007: 4 s. 264

¹⁴⁹ Ibid. s. 213

¹⁵⁰ Ibid.

til grunn for de ulike beregningsperiodene for personer over 47 år (5, 6 og 7 år). For det fjerde er den svenske modellen etter min mening ikke like egnet til å ivareta hensynet til særskilte grupper. For at studenter, personer som arbeider deltid pga. svekket helse m.v. skal bli ivaretatt, vil det være mer effektivt å utvide beregningsperioden til åtte år for alle.

4.5.3.3 Unntaksregler

Av høringsinstansene som støttet forslaget om en beregningsperiode på fem år, var det flere som bemerket at det i så fall burde innføres unntaksregler for å hindre urimelige utslag.¹⁵¹

For *studenter* vil jeg anbefale en unntaksregel som er lik unntaksregelen for omsorgsarbeid, nemlig at det kan ses bort fra år med studier dersom dette er til fordel for vedkommende (punkt 4.5.2). Regelen vil ivareta hensynet til personer som omskolerer eller videreutdanner seg etter å ha arbeidet i en periode, og som har lav eller ingen pensjonsgivende inntekt i studietiden. Sammen med den anbefalte regelen om fiktiv inntekt for år med studier (punkt 4.3.5.3), vil studentenes stilling bli vesentlig styrket.

Personer som *arbeider deltid pga. svekket helse* bør også ivaretas. En unntaksregel for denne gruppen vil imidlertid komplisere regelverket og være vanskelig å praktisere. Et hovedproblem er å finne frem til kriterier som avgrenser denne gruppen fra frivillig deltidsarbeid. Jeg antar at avgrensingen vil kunne bli vanskelig, og er derfor usikker på om det bør innføres en slik unntaksregel.

Det kan muligens være aktuelt å innføre en unntaksregel for *selvstendig næringsdrivende*. Etter min mening bør det imidlertid først undersøkes hvor stort behov det er for en slik regel, dvs. hvor store konsekvenser beregningsperioden på fem år vil

¹⁵¹ Se bl.a. høringsuttalelser fra Sosial- og helsedirektoratet (2007) s. 7, Norsk journalistlag (2007) s. 1-2, Arbeids- og velferdsdirektoratet (2007) s. 12, Yrkesorganisasjonenes sentralforbund (2007) s. 2

ha for denne gruppen. Først etter en slik undersøkelse er det grunnlag for å vurdere om det bør innføres en unntaksregel eller ikke.

4.6 Etterlattefordeler

4.6.1 Innledning

Etterlattefordelene handler delvis om trygdetid, og kunne derfor ha vært behandlet i punkt 5 om utmålingen. Etterlattefordelene handler imidlertid også om hvem sin pensjonsgivende inntekt som har betydning for beregningsgrunnlaget, og behandles derfor her i punkt 4.

4.6.2 Gjeldende rett

Uførepensjonen til en gjenlevende ektefelle kan beregnes på to måter (folketrygdloven § 12-15 andre ledd): *Det ene alternativet* er at uførepensjonen beregnes på grunnlag av gjenlevendes egen opptjening. *Det andre alternativet* er at uførepensjonen delvis beregnes etter avdødes opptjening. Grunnpensjonen beregnes da på grunnlag av avdødes trygdetid, og tilleggspensjonen kan utgjøre 55 % av summen av uførepensjonistens og avdødes tilleggspensjon (folketrygdloven §§ 3-2, 3-7 og 3-23). Alternativet som gir høyest uførepensjon legges til grunn. Det er altså differansen mellom uførepensjonene som er avgjørende, ikke om den gjenlevendes uførepensjon isolert sett er lav. Økningen i gjenlevendes uførepensjon omtales som «etterlattefordeler». Formålet er å sikre kvinner inntekt når hovedforsørgeren faller bort.¹⁵²

Den delen av uførepensjonen som gis på grunnlag av den avdødes rettigheter, reduseres med 40 % av gjenlevendes faktiske eller forventede arbeidsinntekt over 0,5 G (folketrygdloven § 12-15 tredje ledd jf. § 17-8). Ved fastsetting av forventet inntekt skal det foretas en helhetsvurdering av en rekke momenter. Oppregningen av momentene er ikke uttømmende, jf. formuleringen «blant annet» (folketrygdloven § 17-8 første ledd). Uførepensjonistens uføregrad må derfor kunne være et viktig moment. En gjenlevende

¹⁵² Ot.prp. nr. 17 (1965-1966) s. 43-53

ektefelle som ikke har fylt 55 år, forventes å få en arbeidsinntekt på minst 2 G etter en overgangsperiode på ett år etter dødsfallet (folketrygdloven § 17-8 andre ledd første punktum). Regelen ble innført i 2001 for å motivere gjenlevende ektefeller til å forsørge seg selv ved eget arbeid.¹⁵³ Unntak kan gjøres dersom det er en «rimelig grunn» til at vedkommende har lavere inntekt (folketrygdloven § 17-8 andre ledd andre punktum). Også her må uføregraden kunne være et viktig moment.

Etterlattefordelene faller bort dersom uførepensjonisten får en ny ektefelle (folketrygdloven § 12-15 siste ledd).

4.6.3 Rettspolitisk vurdering

Uførepensjonsutvalget omtalte ikke etterlattefordelene direkte. På bakgrunn av ønsket om en individbasert uføretrygd, samt utmåling etter mønstre av folketrygdens midlertidige ytelser, synes det imidlertid som om utvalget ønsket å fjerne etterlattefordelene.¹⁵⁴ Ingen høringsinstanser uttalte seg om dette.

Et argument for å avvike etterlattefordelene, er for det første at regelverket bør tilpasses dagens familie- og forsørgingsmønster.¹⁵⁵ I dag er som regel begge ektefeller i inntektsgivende arbeid, og det kan derfor anføres at det ikke lenger er behov for etterlattefordeler. Statistikk over gjenlevende ektefeller med pensjon viser ikke spesifikt hvor mange som er uførepensjonister, men viser at antall mottakere totalt sett går gradvis nedover. I 2002 var antall mottakere 26 154, mot 21 010 i 2011.¹⁵⁶

For det andre er det ikke nødvendigvis fordelingsmessig påkrevd med etterlattefordeler.¹⁵⁷ Det er differansen mellom uførepensjonene som er avgjørende, ikke hvorvidt gjenlevendes uførepensjon isolert sett er lav. Etterlattefordelene kan dermed betraktes som en forsikringsytelse, og ikke som en behovsprøvd yttelse.

¹⁵³ Ot.prp. nr. 4 (2001-2001) s. 26-28

¹⁵⁴ NOU 2007: 4 kapittel 12

¹⁵⁵ Prop. 130 L (2010-2011) s. 95

¹⁵⁶ www.nav.no

¹⁵⁷ NOU 2004: 1 s. 291

For det tredje vil en avvikling av etterlattefordelene medføre en forenkling av regelverket. Dette er positivt, og er i samsvar med målsettingen med den nye uføreordningen.

For det fjerde er det ønskelig med en mer individbasert uføretrygd. Etterlattefordelene innebærer en urimelig forskjellsbehandling av kvinner i og utenfor ekteskap. Jeg nevner her kun kvinner, siden 90 % av mottakerne av etterlattefordeler er kvinner.¹⁵⁸ Etter min mening er det kun i ett tilfelle det kan synes rimelig at gjenlevende ektefelle får rett til høyere uføreytelse, og det er dersom ektefellen har utført ulønnet omsorgsarbeid (folketrygdloven § 3-16). Kun gifte kvinner har i realiteten denne muligheten. Enslige har nemlig ingen forsørger, og må derfor skaffe inntekt på egen hånd. Høyere ytelse til ektefellen kan i så fall anses som en rimelig kompensasjon for omsorgsarbeidet. Hensynet til personer som utfører omsorgsarbeid er imidlertid ivaretatt gjennom ny folketrygdlov § 12-11 fjerde ledd. Blir lovteksten endret i samsvar med min anbefaling, legges det til grunn en fiktiv inntekt på 4,5 G for år med omsorgsarbeid (punkt 4.3.5.2). Blir lovteksten derimot *ikke* endret, vil etterlattefordelene kunne være en sikkerhetsventil som sikrer en høyere uføreytelse.

Til tross for at jeg ser et visst behov for en slik sikkerhetsventil, dersom lovteksten i ny folketrygdlov § 12-11 fjerde ledd ikke endres, veier forenklingshensyn, hensynet til samfunnsutviklingen og hensynet til likebehandling av kvinner i og utenfor ekteskap etter min mening tyngre. Jeg er derfor enig i at etterlattefordelene bør avvikles.

4.7 Regulering i samsvar med lønnsveksten

4.7.1 Regulering av pensjonsgivende inntekt

Den pensjonsgivende inntekten i det enkelte kalenderår skal, før de tre beste inntektsårene velges ut, reguleres i samsvar med endringer i folketrygdens grunnbeløp frem til det tidspunktet uføretrygden gis virkning fra (ny folketrygdlov § 12-11 sjette

¹⁵⁸ www.nav.no

ledd). Dette gjøres ved at inntekten i det enkelte kalenderåret multipliseres med forholdet mellom gjeldende grunnbeløp – på det tidspunktet uføretrygden skal utbetales med virkning fra – og gjennomsnittlig grunnbeløp i det enkelte kalenderåret. Begrunnelsen for regelen er at beregningsgrunnlaget for uføretrygden skal stå i forhold til inntekten som er bortfalt pga. uførhet. Inntekten i det enkelte kalenderår skal derfor oppjusteres i samsvar med endringer i grunnbeløpet, dvs. i takt med lønnsveksten.¹⁵⁹

4.7.2 Regulering av beregningsgrunnlaget

Fra og med det tidspunktet uføretrygden gis virkning fra, skal beregningsgrunnlaget reguleres i samsvar med senere endringer i grunnbeløpet (ny folketrygdlov § 12-11 syvende ledd). Den løpende uføretrygden vil dermed bli oppjustert i samsvar med lønnsveksten, og sikrer de uføretrygdede samme inntektsutvikling som lønnstakere.¹⁶⁰

Det er her verdt å merke seg at løpende uføretrygd og ny alderspensjon reguleres ulikt. Alderspensjon under utbetaling reguleres nemlig i samsvar med lønnsveksten, og fratrekkes deretter 0,75 % (folketrygdloven §§ 19-14 andre ledd og 20-18 andre ledd). Det tas sikte på at reguleringen over tid skal tilsvare gjennomsnittet av lønns- og prisveksten.¹⁶¹ Begrunnelsen for at uføretrygd reguleres høyere enn alderspensjon, er ifølge forarbeidene at uføretrygd – i motsetning til alderspensjon – er en ytelse man mottar i yrkesaktiv alder, og at den skal erstatte den inntekten man kunne ha fått som yrkesaktiv.¹⁶² Jeg går ikke nærmere inn på dette.

¹⁵⁹ Prop. 130 L (2010-2011) s. 88 og 204

¹⁶⁰ Ibid. s. 90

¹⁶¹ Ot.prp. nr. 37 (2008-2009) s. 179 og 186

¹⁶² Prop. 130 L (2010-2011) s. 90

5 Utmålingen – trygdens størrelse

5.1 Kompensasjonsgrad

Med «kompensasjonsgrad» menes den andelen uføretrygden utgjør av tidligere inntekt, altså hvor stor del av tidligere inntekt man får kompensert gjennom uføretrygden. Man kan skille mellom en «formell» og en «reell» kompensasjonsgrad.

Den «formelle» kompensasjonsgraden følger av ny folketrygdlov § 12-13 første ledd; uføretrygden skal utgjøre 66 % av beregningsgrunnlaget. Selv om regelen er ny, er kompensasjonsgradens størrelse ingen nyskaping. Folketrygden har nemlig tidligere tatt sikte på å gi en samlet pensjon som tilsvarer $2/3$ av inntekten vedkommende hadde som yrkesaktiv.¹⁶³

Den «reelle» kompensasjonsgraden avhenger for det første av *inntekt før uførhet*, og avviker fra den formelle kompensasjonsgraden dersom inntekt før uførhet er forskjellig fra beregningsgrunnlaget. For det andre avhenger den reelle kompensasjonsgraden av *beskatningen*. Høyere inntekter beskattes med høyere sats enn lavere inntekter. Kompensasjonsgraden etter skatt er dermed høyere enn før skatt, så lenge uføretrygden er lavere enn tidligere inntekt. Den reelle kompensasjonsgraden spiller en helt avgjørende rolle i den nye reduksjonsmodellen (punkt 6.5.1).

5.2 Trygdetid

5.2.1 Innledning

Trygdetid er en faktor som har betydning for uføretrygden på tre ulike måter: For det første har trygdetid betydning for om *vilkårene* for rett til uføretrygd er oppfylt (punkt 3.1.1). For det andre har trygdetid betydning for reglene om *barnetillegg* (punkt 5.6). For det tredje har trygdetid betydning for *uføretrygdens størrelse* (ny folketrygdlov §§ 12-12 første ledd og 12-13 fjerde ledd). Det er denne betydningen det skal fokuseres på i det følgende.

¹⁶³ Kjønstad (1992) s. 161

5.2.2 Opptjening av trygdetid

Reglene om opptjening av trygdetid følger av ny folketrygdlov § 12-12, som i all hovedsak viderefører folketrygdloven §§ 3-5 og 3-6.

Med «trygdetid» menes tidsrom fra 1. januar 1967 da en person har vært medlem i folketrygden med rett til ytelser etter kapitlene 12, 16, 17, 19 og 20. Som hovedregel vil dette si tidsrom hvor man har bodd i Norge (punkt 3.1.1). Trygdetid regnes fra fylte 16 år til og med det året vedkommende fylte 66 år. Tidsrom før 1. januar 1967 regnes også som trygdetid dersom vedkommende da ville ha fylt vilkårene for medlemskap i folketrygden (ny folketrygdlov § 12-12 andre ledd).

Det må skilles mellom «faktisk» og «framtidig» uføretrygd. Det er den samlede trygdetiden som er avgjørende for uføretrygdens størrelse. Når den samlede trygdetiden utgjør minst tre år, avrundes den til nærmeste hele år (ny folketrygdlov § 12-12 siste ledd). Avrundingen gjøres etter vanlige avrundingsregler. At framtidig uføretrygd fortsatt skal regnes med i den nye ordningen, innebærer at en del av pensjonsmodellen videreføres. Begrunnelsen for å medregne framtidig trygdetid i gjeldende rett, er nemlig at uførepensjonisten skal ha en pensjon som tilsvarer det vedkommende ville ha fått i alderspensjon.¹⁶⁴

«Faktisk» trygdetid er tidsrommet man har vært medlem i folketrygden fra fylte 16 år og frem til og med måneden før uføretidspunktet. Dette tidsrommet kalles «opptjeningstiden». All faktisk trygdetid legges sammen i hele år og måneder, og deretter resterende dager.¹⁶⁵ I gjeldende rett regnes et kalenderår som en har opptjent pensjonspoeng i som et helt års trygdetid, selv om vedkommende bare har vært medlem i folketrygden deler av året (folketrygdloven § 3-5 fjerde ledd). Som følge av at den nye uføreordningen ikke er basert på pensjonspoeng, videreføres ikke denne regelen.¹⁶⁶

¹⁶⁴ NAVs rundskriv til § 3-5 og § 3-6

¹⁶⁵ Ibid.

¹⁶⁶ Prop. 130 L (2010-2011) s. 204

«Framtidig» trygdetid regnes fra uføretidspunktet til og med det året vedkommende fyller 66 år. Dersom mindre enn $\frac{4}{5}$ av opptjeningstiden kan regnes som trygdetid, skal den framtidige trygdetiden utgjøre 40 år med fradrag av $\frac{4}{5}$ (ny folketrygdlov § 12-12 tredje ledd). Regelen har betydning for personer som har hatt perioder i utlandet uten å være medlemmer i folketrygden, og for personer som i voksen alder bosetter seg i Norge. Perioden på $\frac{1}{5}$ av opptjeningstiden gir et «slingringsmonn» for utenlandsopphold mellom fylte 16 år og 67 år. Det er 51-52 år mellom 16 og 67 år, alt etter når på året man er født, og slingringsmonnet er således $\frac{11}{51}$ av opptjeningstiden. Brøken er forenklet til $\frac{1}{5}$.¹⁶⁷ Fremgangsmåten kan illustreres gjennom følgende eksempel:¹⁶⁸

Lars Holm blir ufør 46 år gammel. Opptjeningstiden fra 16-46 år utgjør 30 år. Den faktiske trygdetiden i opptjeningstiden er 20 år. De øvrige 10 årene har Lars oppholdt seg i utlandet. Fraværet på 10 år utgjør mer enn $\frac{1}{5}$ av opptjeningstiden. Framtidig trygdetid blir da 40 år minus $\frac{4}{5}$ av 30 år, dvs. 40 år minus 24 år = 16 år. Samlet trygdetid blir dermed 20 år pluss 16 år, dvs. 36 år.

Dersom den framtidige trygdetiden er fastsatt på denne måten, skal den fastsettes på nytt når uføregraden økes, dersom dette vil gi lengre trygdetid. Opptjeningstiden regnes da fram til tidspunktet da inntektsevnen ble ytterligere nedsatt (ny folketrygdlov § 12-12 sjette ledd).

For personer som oppfyller vilkåret om forutgående medlemskap etter ny folketrygdlov § 12-2 tredje ledd, gjelder en særregel i ny folketrygdlov § 12-12 fjerde ledd. Regelen gjelder personer som har vært medlemmer i folketrygden i minst ett år umiddelbart før vedkommende fremsetter krav om uføretrygd, dersom «vedkommende ble ufør før fylte 26 år og da var medlem i trygden», eller «vedkommende etter fylte 16 år har vært medlem i trygden med unntak av maksimum fem år». Framtidig trygdetid regnes da tidligst fra det tidspunktet vedkommende sist ble medlem i folketrygden. Tidsrommet fram til dette tidspunktet regnes som opptjeningstid. Bestemmelsen innebærer at tiden

¹⁶⁷ Ot.prp. nr. 65 (1988-1989) punkt 9

¹⁶⁸ Kjønstad (2007) s. 126-127

fra uføretidspunktet til det tidspunktet vedkommende ble medlem i folketrygden, ikke skal regnes med som trygdetid.¹⁶⁹

For personer som oppfyller vilkåret om forutgående medlemskap etter ny folketrygdlov § 12-2 fjerde ledd, medregnes ikke framtidig trygdetid (ny folketrygdlov §§ 12-2 fjerde ledd og 12-12 femte ledd). Regelen gjelder for personer som var medlem i folketrygden på uføretidspunktet, når uføretrygd ved 100 % uføregrad beregnet på grunnlag av faktisk trygdetid minst svarer til halvparten av full minsteytelse etter ny folketrygdlov § 12-13 andre ledd. Regelen viderefører folketrygdloven § 12-2 fjerde ledd med noen språklige endringer og presiseringer. Bakgrunnen for regelen, som trådte i kraft 1. januar 2009, var at hovedvilkåret om tre års trygdemedlemskap kunne slå urimelig ut for personer med langvarig tidligere trygdemedlemskap, men som ble ufør like etter hjemkomst fra utlandet uten slikt medlemskap.¹⁷⁰

5.2.3 Avkorting av uføretrygd

For å ha rett til full uføretrygd, kreves 40 års trygdetid (ny folketrygdlov § 12-13 fjerde ledd). Er trygdetiden kortere, avkortes uføretrygden tilsvarende. 36 års trygdetid gir f.eks. 36/40 av uføretrygden (punkt 5.2.2).

Regelen om avkorting av uføretrygd pga. trygdetid viderefører reglene i folketrygdloven §§ 3-2 andre ledd og 3-3 tredje ledd om at grunnpensjon og særtillegg reduseres ved trygdetid under 40 år, samt § 3-8 andre ledd om at tilleggspensjonen reduseres dersom man har færre enn 40 poengår (punkt 4.2).¹⁷¹ Her skal jeg imidlertid påpeke én endring: Poengår er år man har opptjent pensjonspoeng. Og pensjonspoeng opptjenes normalt ved å ha inntekt over grunnbeløpet. Man kan altså i gjeldende rett ha 40 års trygdetid uten å ha 40 poengår. Som følge av den nye beregningsmodellen, vil

¹⁶⁹ Prop. 130 L (2010-2011) s. 205

¹⁷⁰ Ot.prp. nr. 8 (2008-2009) punkt 3

¹⁷¹ Prop. 130 L (2010-2011) s. 206

dermed den inntektsbaserte delen av uføretrygden bli redusert i færre tilfeller enn i dag.¹⁷²

Bakgrunnen for regelen om at uføretrygden avkortes ved mindre enn 40 års trygdetid, er at folketrygden er basert på opptjente rettigheter gjennom medlemskap og innbetaling.¹⁷³ Personer som får uføretrygden avkortet, forutsettes å ha opparbeidet seg rettigheter i utlandet i den tiden de ikke har vært medlemmer i det norske trygdesystemet.¹⁷⁴

Uførepensjonsutvalget foreslo at uføretrygden som utgangspunkt ikke skulle avkortes ved manglende trygdetid, men at man kunne vurdere å oppstille krav om trygdetid til minsteytelsen. Det ble bl.a. vist til den dagjeldende tidsbegrensede uførestønaden (arbeidsavklaringspenger) som ikke ble avkortet pga. trygdetid.¹⁷⁵ Avkortingsregelen er imidlertid begrunnet i hensyn som er uavhengige av beregningsmodellen for uføretrygd. Det er selve *tilknytningen til Norge*, og det faktum at uføretrygd er en *varig ytelse*, som har betydning. Det vil kunne oppleves som urimelig om en person som har liten tilknytning til Norge skal få like høy uføretrygd som en som har bodd i Norge hele livet, særlig dersom vedkommende tar med seg uføretrygden til utlandet. Personer som har bodd utenfor Norge, kan jo også ha opptjent rett til uføretrygd i utlandet.¹⁷⁶

5.2.4 Unntak

Uføretrygden til en *flyktning* som er medlem i folketrygden, skal ikke settes lavere enn minsteytelsen uten avkorting for trygdetid (ny folketrygdlov § 12-13 fjerde ledd andre punktum). Regelen viderefører unntakene i gjeldende rett som garanterer flyktninger full minstepensjon uavhengig av trygdetid (folketrygden §§ 3-2 siste ledd og 3-3 syvende ledd). Bakgrunnen for regelen er at flyktninger ikke kan påregnes å ha

¹⁷² Ibid.

¹⁷³ Ibid. s. 104

¹⁷⁴ Kjønstad (1992) s. 163

¹⁷⁵ NOU 2007: 4 s. 208-209

¹⁷⁶ Prop. 130 L (2010-2011) s. 104-105

opparbeidet slike rettigheter i sitt opprinnelige hjemland, i motsetning til andre som flytter til Norge i yrkesaktiv alder.¹⁷⁷

Uføretrygden avkortes heller ikke dersom uførheten skyldes *yrkesskade*, selv om vedkommende har mindre enn 40 års trygdetid (ny folketrygdlov § 12-17 andre ledd). Regelen viderefører dermed unntakene i folketrygdloven § 3-30 første ledd bokstav a og b (se punkt 2.1).

5.3 Uføregrad

5.3.1 Innledning

Uføregraden skal reflektere medlemmets tapte inntekts- og arbeidsevne, og fastsettes etter reglene i ny folketrygdlov §§ 12-7 til 12-10. Det følger av forarbeidene at dagens hovedprinsipper ved fastsetting av uføregrad skal videreføres.¹⁷⁸

Den fastsatte uføregraden har betydning både for *vilkåret* om nedsatt inntekts- og arbeidsevne, og for *uføretrygdens størrelse*. Grunnprinsippet er at uføretrygden skal kompensere for den tapte inntekts- og arbeidsevnen. Uføretrygden skal derfor graderes i samsvar med uføregraden. Reglene om gradert uføretrygd er et uttrykk for at den enkelte skal forsørge seg selv ved inntektsgivende arbeid, eller arbeid i hjemmet, i den utstrekning vedkommende har anledning til det.¹⁷⁹ Statistikk viser at gradert uføretrygd er unntaket. Hele 82 % av alle uføre mottok full uførepensjon i 2011 (punkt 2.4).

5.3.2 Tapt inntektsevne

Hovedregelen om fastsetting av uføregrad følger av ny folketrygdlov § 12-9.

Uføregraden fastsettes etter denne bestemmelsen dersom medlemmet har tapt hele eller deler av sin «inntektsevne». Med inntektsevne menes medlemmets evne til å utføre

¹⁷⁷ Kjønstad (2007) s. 118

¹⁷⁸ Prop. 130 L (2010-2011) s. 117

¹⁷⁹ NAVs rundskriv til § 12-11

inntektsgivende arbeid. Uføregraden fastsettes ved «å sammenligne inntektsevne før og etter uførhet».

Den konkrete vurderingen av hvor mye inntektsevnen er nedsatt, og fastsettelsen av inntekt før og etter uførhet, foretas etter reglene i ny folketrygdlov §§ 12-7 og 12-8. Reglene er i stor grad en videreføring av folketrygdloven §§ 12-7, 12-10 og enkelte bestemmelser i forskrift om fastsetting og endring av uføregrad i forhold til pensjonsgivende inntekt av 25. mars 1997 nr. 266 (uføregradforskriften).

Momenter det legges vekt på i vurderingen av den nedsatte inntektsevnen er alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn og arbeidsmuligheter. Inntektsmulighetene i ethvert arbeid som vedkommende kan utføre etter uførhet skal sammenlignes med inntektsmulighetene vedkommende hadde «før uføretidspunktet», eller «før sykdommen, skaden eller lytet oppstod» (ny folketrygdlov § 12-7 fjerde ledd). Det opereres altså med *to* ulike skjæringstidspunkter. Det sistnevnte skjæringstidspunktet benyttes dersom inntektsevnen er blitt gradvis redusert over flere år som følge av lidelsen (fjerde ledd siste punktum). Formuleringen «før sykdommen, skaden eller lytet oppstod» er av Trygderetten blitt tolket på samme måte som om det hadde stått «uten uførheten». Dette innebærer bl.a. at det «tas hensyn til reelle muligheter for utvikling og bedring av inntektsevnen som forelå før uførheten».¹⁸⁰ Jeg antar at denne tolkingen kan opprettholdes. Det faktum at de to skjæringstidspunktene nå følger uttrykkelig av lovteksten, i motsetning til i gjeldende rett hvor skjæringstidspunktet «før uføretidspunktet» er inntatt i forskrift, innebærer jo ingen materiell endring. Det er heller ingenting i forarbeidene som tilsier at denne tolkingen ikke kan opprettholdes.

«Inntekt før uførhet» fastsettes som hovedregel til vedkommendes normale årsinntekt i full stilling før uføretidspunktet. Er vedkommende selvstendig næringsdrivende, legges den gjennomsnittlige inntekten for de siste tre kalenderårene før uføretidspunktet til grunn (ny folketrygdlov § 12-8 første ledd). Som utgangspunkt regnes all pensjonsgivende inntekt med, men det kan gjøres unntak for inntekt som skriver seg fra avsluttet aktivitet (femte ledd første og andre punktum). «Inntekt som ikke er uttrykk

¹⁸⁰ Se f.eks. TRR-2003-3737, TRR-2005-663, TRR-2006-2362 og TRR-2010-1318

for reell inntektsevne, medregnes likevel ikke for arbeidstakere» (femte ledd tredje punktum). Dette følger nå uttrykkelig av lovteksten, og kodifiserer Høyesteretts avgjørelse i Rt. 2005 s. 548. Høyesterett kom nemlig til at regelen i folketrygdloven § 12-7 andre ledd tredje punktum om at «det skal tas hensyn til all pensjonsgivende inntekt når inntektsevnen vurderes», bare gjaldt for selvstendig næringsdrivende. Imran Haider argumenterer imidlertid for at det ikke er grunnlag for å skille mellom arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende.¹⁸¹

For personer med lav eller ingen arbeidsinntekt før uføretidspunktet, er det fastsatt en «fiktiv» inntekt før uførhet i ny folketrygdlov § 12-8 andre ledd bokstav a-c. Denne inntekten må ses i sammenheng med minsteytelsen (punkt 5.4.3), da den reelle kompensasjonsgraden fastsettes ved å regne ut hvor stor andel utbetalt uføretrygd utgjør av inntekt før uførhet (punkt 5.1). Siden kompensasjonsgraden spiller en helt avgjørende rolle i den nye reduksjonsmodellen, har den fiktive inntekten stor betydning. Dette kommer jeg nærmere tilbake til i punkt 6.

I gjeldende rett er den fiktive inntekten 3 G. Inntekten kan settes lavere dersom «konkrete holdepunkter» tilsier det. For medlemmer som har rett til garantert minste tilleggspensjon, er inntekten 4,5 G (uføregradforskriften § 3 tredje og fjerde ledd). I ny folketrygdlov § 12-8 andre ledd bokstav a-c er nivået på den fiktive inntekten endret noe, i tillegg til at nivået representerer en absolutt nedre grense, jf. ordlyden «skal ikke settes lavere enn»:

- a) 3,3 G for personer som lever sammen med en ektefelle eller med en samboer i et samboerforhold som har vart i minst 12 av de siste 18 månedene
- b) 3,5 G for enslige
- c) 4,5 G for unge uføre som har rett til garantitillegg

Den fiktive inntekten beror altså på sivilstand, til tross for ønsket om en mer individbasert uføretrygd (punkt 2.4). Sivilstanddifferensieringen må imidlertid ses i sammenheng med at minsteytelsen også er sivilstanddifferensiert.

¹⁸¹ Haider (2006) s. 75-90

«Inntekt etter uførhet» fastsettes til den inntekten vedkommende kan forutsettes å skaffe seg ved å utnytte sin restinntektsevne. Både inntekt før og etter uførhet oppjusteres i samsvar med senere reguleringer av grunnbeløpet (ny folketrygdlov § 12-8 tredje og fjerde ledd).

5.3.3 Tapt arbeidsevne

En særregel om fastsetting av uføregrad følger av ny folketrygdlov § 12-10, som i hovedsak viderefører folketrygdloven § 12-8. Uføregraden fastsettes etter denne bestemmelsen dersom en «hjemmearbeidende ektefelle» har tapt hele eller deler av sin «arbeidsevne». Som «hjemmearbeidende» regnes ektefelle som ikke er i inntektsgivende arbeid, dvs. at det er den andre ektefellen som skaffer familien kontantinntekter.¹⁸²

Uføregraden fastsettes ved at ektefellens evne til å utføre arbeid i hjemmet etter uførhet sammenlignes med den tilsvarende evnen vedkommende hadde «før sykdommen, skaden, eller lytet oppstod». Her opererer man således bare med *ett* skjæringstidspunkt, i motsetning til ved tapt inntektsevne (punkt 5.3.2). Momenter det legges vekt på i vurderingen av arbeidsevnen er ifølge forarbeidene bl.a. boligens standard og husholdningens størrelse og sammensetning.¹⁸³ Det må altså foretas en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. En uføregrad som fastsettes på grunnlag av tapt arbeidsevne, vil som regel føre til en lavere uføregrad enn en uføregrad som fastsettes på grunnlag av tapt inntektsevne.¹⁸⁴ Dette skyldes tankegangen om at «noe arbeid i hjemmet kan de fleste utføre».¹⁸⁵

Ektefellen kan bli vurdert etter reglene i ny folketrygdlov § 12-7 om nedsatt inntektsevne i to tilfeller: *Det første tilfellet* gjelder dersom det er sannsynlig at

¹⁸² Prop. 130 L (2010-2011) s. 202

¹⁸³ Ibid. s. 203

¹⁸⁴ Kjønstad (2007) s. 551

¹⁸⁵ Kjønstad (1992) s. 130

vedkommende ville ha begynt i inntektsgivende arbeid dersom uførheten ikke hadde oppstått. Momenter det legges vekt på er bl.a. utdanning, familiens økonomi, konkrete planer om inntektsgivende arbeid m.v.¹⁸⁶ *Det andre tilfellet* gjelder dersom den andre ektefellen har såpass lav inntekt – lavere enn 2 G – at medlemmet ikke kan anses som forsørget. Ektefellen blir da automatisk vurdert som yrkesaktiv.¹⁸⁷ Her ser man altså på husholdningen som en helhet, til tross for ønsket om en mer individbasert uføretrygd (punkt 2.4).

5.3.4 Generelle regler

Med unntak av ny folketrygdlov § 12-9 første ledd første punktum, som kun gjelder ved tapt «inntektsevne», inneholder bestemmelsen for øvrig visse generelle regler om fastsetting og endring av uføregrad. Reglene innebærer i korthet følgende:

Dersom vedkommende har tapt hele inntektsevnen, settes uføregraden til 100 %. Har vedkommende bare tapt en del av inntektsevnen, skal uføregraden svare til den delen som er tapt. Uførheten graderes i trinn på fem prosentpoeng, og det er de alminnelige avrundingsreglene som gjelder (ny folketrygdlov § 12-9 første ledd andre til fjerde punktum).¹⁸⁸

Det skal alltid vurderes om uføregraden skal settes lavere enn 100 % (ny folketrygdlov § 12-9 første ledd siste punktum). At dette nå følger av lovteksten, innebærer ingen endring av gjeldende rett, da det følgelig må legges til grunn at man alltid forsøker å fastsette en korrekt uføregrad. Ny folketrygdlov § 12-9 første ledd siste punktum må derfor kun anses som et budskap til saksbehandlerne i NAV og andre som anvender loven. I forarbeidene uttales det at regjeringen vil stimulere til økt bruk av gradert uføretrygd, da det beste for den enkelte er å opprettholde en tilknytning til arbeidslivet.¹⁸⁹ Har man ingen restinntektsevne eller restarbeidsevne i behold, *skal*

¹⁸⁶ NAVs rundskriv til § 12-8

¹⁸⁷ Prop. 130 L (2010-2011) s. 203

¹⁸⁸ NAVs rundskriv til § 12-11

¹⁸⁹ Prop. 130 L (2010-2011) s. 9

imidlertid uføregraden settes til 100 %. Uføregraden kan ikke settes lavere bare fordi man ønsker å redusere antall uføre som har en uføregrad på 100 %.

Uføregraden endres ikke selv om uføretrygden reduseres pga. inntekt (ny folketrygdlov § 12-9 andre ledd). Regelen må ses i sammenheng med den nye reduksjonsmodellen. I gjeldende rett revurderes nemlig uføregraden dersom uførepensjonisten har inntekt som overstiger friinntekten. Dette endres i den nye uføreordningen (se punkt 6).

Det foreligger en «hvilende rett» til å beholde uføretrygd med opprinnelig uføregrad dersom uføretrygden faller bort pga. høy arbeidsinntekt, og dersom man melder fra til NAV om at man ønsker dette (ny folketrygdlov § 12-9 tredje ledd). Denne retten er et slags sikkerhetsnett dersom arbeidsforsøket ikke går som planlagt. Opprinnelig uføregrad kan som hovedregel kun beholdes i en periode på fem år. Perioden kan imidlertid utvides med fem år til dersom man søker særskilt om dette. Se nærmere om den hvilende retten i punkt 6.7.2.

Dersom inntekts- eller arbeidsevnen blir ytterligere nedsatt, kan uføregraden økes. Det fastsettes da et nytt uføretidspunkt dersom dette er til fordel for vedkommende. Medlemmet må selv fremsette krav om økt uføregrad (ny folketrygdlov § 12-9 fjerde ledd).

Til tross for at ordlyden tilsier at de nevnte reglene kun gjelder ved tapt inntektsevne, og ikke ved tapt arbeidsevne, er en streng ordlydsfortolkning verken i samsvar med bestemmelsens generelle overskrift «Fastsetting og endring av uføregrad», uttalelser i forarbeidene, eller reelle hensyn. Ifølge forarbeidene er ny folketrygdlov § 12-9 nemlig en videreføring av någjeldende regler som gjelder *både* ved tapt inntektsevne og tapt arbeidsevne, herunder folketrygdloven §§ 12-7 andre ledd, 12-10 andre ledd, 12-11 og 12-12 tredje ledd. Jeg antar at man ved sammenslåingen av disse bestemmelsene ikke har sett konsekvensen av kun å benytte begrepet «inntektsevnen» i ny folketrygdlov § 12-9. Videre tilsier både likebehandlings- og rettferdighetshensyn at uføregrad som er fastsatt på grunnlag av tapt inntektsevne og tapt arbeidsevne bør behandles likt. Jeg legger derfor til grunn at den manglende tilpasningen skyldes en inkurie, slik at de

generelle reglene i ny folketrygdlov § 12-9 gjelder *både* ved tapt inntektsevne og tapt arbeidsevne.

5.3.5 Gradert uføretrygd

Dersom uføregraden er lavere enn 100 %, «fastsettes uføretrygden til en forholdsmessig andel av beløpet etter første til fjerde ledd» (ny folketrygdlov § 12-13 siste ledd). Dette kalles «gradert uføretrygd». En person som f.eks. har rett til minsteytelsen på 2,48 G (196 456 kroner), og som har en uføregrad på 60 %, vil således motta en gradert uføretrygd på 117 874 kroner (60 % av 196 456 kroner).

Ny folketrygdlov § 12-13 siste ledd henviser kun til «uføregraden etter § 12-9». Som nevnt ovenfor må det legges til grunn at reglene i ny folketrygdlov § 12-9 gjelder både ved tapt inntektsevne og tapt arbeidsevne (punkt 5.3.4). Det samme må derfor legges til grunn når det gjelder regelen om gradert uføretrygd.

5.3.6 Rettspolitisk vurdering

En anbefaling fra min side er å tilpasse ny folketrygdlov § 12-9 slik at det ikke oppstår tvil om at bestemmelsen gjelder både ved tapt inntektsevne og tapt arbeidsevne. Dette kan enkelt gjøres på samme måte som i gjeldende rett, se folketrygdloven §§ 12-10, 12-11 og 12-12 som bruker «inntektsevne/arbeidsevne» i formuleringene.

En annen anbefaling er å endre formuleringen i ny folketrygdlov § 12-8 andre ledd bokstav b fra «enslige» til «andre». Uten en slik endring vil gifte personer som lever adskilt og samboere i et samboerforhold som ikke har vart i minst 12 av de siste 18 månedene, verken omfattes av bokstav a eller b. Disse personene er jo ikke «enslige». Bokstav b bør derfor ha samme formulering som ny folketrygdlov § 12-13 andre ledd andre punktum, der minsteytelsen ved høy sats ytes til «andre» (punkt 5.4.3). Jeg antar at den vedtatte formuleringen, som medfører at visse personer faller utenfor bestemmelsen, skyldes en inkurie.

For øvrig er det positivt at reglene om fastsetting av inntekt før og etter uførhet, som i dag følger av forskrift, inntas i lovteksten. Bakgrunnen for omplasseringen er bl.a. den store betydningen disse begrepene har i den nye reduksjonsmodellen (punkt 6.5.1).¹⁹⁰

Vurderingen av nivået på den fiktive inntekten før uførhet i ny folketrygdlov § 12-8 andre ledd (punkt 5.3.2), vil bli foretatt i forbindelse med vurderingen av kompensasjonsgradens betydning (punkt 6.8.4.2). Dette skyldes sammenhengen mellom reglene, herunder at en vurdering av nivået forutsetter god kunnskap om den nye reduksjonsmodellen.

5.4 Minsteytelse

5.4.1 Innledning

Uføretrygd skal være en inntekterstatning ved nedsatt inntekts- eller arbeidsevne, og beregnes med utgangspunkt i vedkommendes pensjonsgivende inntekt i de fem siste årene før uføretidspunktet. Personer som har hatt lav eller ingen pensjonsgivende inntekt i beregningsperioden, skal imidlertid også sikres en forsvarlig ytelse ved uførhet. I gjeldende rett kalles denne grunnsikringen for «minstepensjon». Som følge av adskillelsen fra alderspensjonssystemet i den nye uføreordningen, skifter grunnsikringen navn til «minsteytelse» (ny folketrygdlov § 12-13 andre og tredje ledd).

Statistikk viser at ytelsen er praktisk viktig for nesten 1/5 av dagens uførepensjonister. Andelen uførepensjonister som mottok minstepensjon i 2011, var nemlig 18,8 %. Av disse var ca. 78 % kvinner.¹⁹¹

5.4.2 Gjeldende rett

Minstepensjonen består av grunnpensjon og sært tillegg (punkt 4.2), og ytes etter flere ulike satser som jeg nå skal gi en kort oversikt over. Oversikten er hentet fra

¹⁹⁰ Ibid. s. 125

¹⁹¹ www.nav.no

Prop. 130 L (2010-2011).¹⁹² Jeg kommer ikke til å forklare hvordan de ulike satsene skal forstås. Poenget er bare å illustrere kompleksiteten i dagens regelverk:

- 1) **Minstepensjon er 1,59 G** (grunnpensjon 0,85 G + sært tillegg 0,74 G) for gift person som lever sammen med en ektefelle som mottar tilleggspensjon over 1,26 G
- 2) **Minstepensjon er 1,59 G–1,85 G** (grunnpensjon 0,85 G + sært tillegg 0,74–1 G) for gift person som lever sammen med en ektefelle som mottar tilleggspensjon på 1–1,26 G
- 3) **Minstepensjon er 1,85 G** (grunnpensjon 0,85 G + sært tillegg 1 G) for:
 - gift person som lever sammen med en ektefelle som ikke mottar pensjon, eller som mottar tilleggspensjon på maks 1 G
 - samboer, når paret har levd sammen i 12 av de siste 18 månedene
- 4) **Minstepensjon er 2 G** (grunnpensjon 1 G + sært tillegg 1 G) for:
 - enslige
 - gift person som lever adskilt fra ektefellen
 - gift person som forsørger ektefelle som ikke mottar pensjon, og som har en inntekt på maks 2 G
 - person som forsørger samboer som ikke mottar pensjon eller overgangsstønad, og som har en inntekt på maks 2 G, når paret har levd sammen i 12 av de siste 18 månedene
 - andre samboere
- 5) **Minstepensjon er 3 G** (grunnpensjon 1 G + sært tillegg 2 G) for gift person som forsørger ektefelle over 60 år som ikke mottar pensjon, og som har en inntekt på maks 1 G
- 6) **Minstepensjon er 2,32 G** for gifte unge uføre med rett til garantert tilleggspensjon
- 7) **Minstepensjon er 2,47 G** for andre unge uføre med rett til garantert tilleggspensjon

¹⁹² Prop. 130 L (2010-2011) s. 96 og 99

5.4.3 Minsteytelsens satser

Minsteytelsen i den nye uføreordningen ytes kun etter fire ulike satser. Hvilken sats som kommer til anvendelse beror på *sivilstand* – til tross for ønsket om en mer individbasert uføretrygd – og på hvorvidt man oppfyller vilkårene for rett til *garantitillegg* (ny folketrygdlov § 12-13 andre og tredje ledd):

- 1) **Ordinær sats er 2,28 G** (180 612 kroner) for ektefeller og samboere som har levd sammen i minst 12 av de siste 18 månedene. For å oppnå en høyere uføretrygd enn minsteytelsen, må beregningsgrunnlaget være minst 274 000 kroner ($274\,000 \times 66\% = 180\,840$ kroner).
- 2) **Høy sats er 2,48 G** (196 456 kroner) for «andre», dvs. enslige og andre personer som ikke omfattes av ordinær sats. For å oppnå en høyere uføretrygd enn minsteytelsen, må beregningsgrunnlaget være minst 298 000 kroner ($298\,000 \times 66\% = 196\,680$ kroner).
- 3) **Ordinær sats med garantitillegg er 2,66 G** (210 715 kroner) for ektefeller og samboere som har levd sammen i minst 12 av de siste 18 månedene, og som har rett til garantitillegg. For å oppnå en høyere uføretrygd enn garantitillegget, må beregningsgrunnlaget være i overkant av 319 000 kroner ($319\,000 \times 66\% = 210\,540$ kroner).
- 4) **Høy sats med garantitillegg er 2,91 G** (230 519 kroner) for «andre», dvs. enslige og andre personer som ikke omfattes av ordinær sats, og som har rett til garantitillegg. For å oppnå en høyere uføretrygd enn garantitillegget, må beregningsgrunnlaget være i overkant av 349 000 kroner ($349\,000 \times 66\% = 230\,340$ kroner).

Se nærmere om garantitillegg til unge uføre i punkt 5.5.

5.4.4 Rettspolitisk vurdering

5.4.4.1 Siviltanddifferensiert minsteytelse

Uførepensjonsutvalget foreslo at minsteytelsen ikke lenger skulle graderes etter sivilstand. Det burde i stedet fastsettes en felles minsteytelse beregnet ut i fra

gjennomsnittet av minsteytelsen for ektefeller og enslige.¹⁹³ Enkelte høringsinstanser støttet forslaget.

Et argument for at minsteytelsen *ikke* bør sivilstanddifferensieres, er at de øvrige ytelsene til personer i yrkesaktiv alder ikke er sivilstanddifferensiert. Det vil derfor gi bedre sammenheng i regelverket dersom uføretrygdens minsteytelse ikke graderes etter sivilstand.¹⁹⁴

Et annet argument er at forskjellen mellom arbeidsavklaringspengenes minsteytelse og uføretrygdens minsteytelse blir 0,48 G for enslige, se folketrygdloven § 11-16 andre ledd hvor minsteytelsen er 2 G. En så stor forskjell er ikke nødvendigvis ønskelig ifølge forarbeidene.¹⁹⁵ Dette argumentet innebærer i så fall en vektlegging av økonomiske insentiver.

Et tredje argument er at regelverket vil bli enklere dersom minsteytelsen ikke sivilstanddifferensieres. Det er behov for en forenkling gjennom å redusere antall satser.¹⁹⁶ I tillegg vil reglene bli enklere å praktisere, idet man slipper å undersøke vedkommendes sivilstand.

Et fjerde argument er at det er ønskelig at folketrygdens ytelser i størst mulig grad skal være individbaserte.¹⁹⁷ Sivilstand bør derfor ikke påvirke minsteytelsens størrelse.

Et argument for at minsteytelsen *bør* sivilstanddifferensieres, er for det første at minsteytelsen ikke er basert på egen opptjening, og at enslige har høyere levekostnader enn to som lever sammen per person. En beregnet felles minsteytelse vil føre til lavere minsteytelse for enslige, og vil ha negative fordelingsvirkninger.¹⁹⁸

¹⁹³ NOU 2007: 4 s. 216

¹⁹⁴ Ibid.

¹⁹⁵ Ibid.

¹⁹⁶ Ibid.

¹⁹⁷ Prop. 130 L (2010-2011) s. 98 og 109

¹⁹⁸ Ibid. s. 98

Et annet argument er at regelverket *vil* bli enklere i den nye uføreordningen. Antall satser reduseres nemlig fra syv til fire. Det kan derfor anføres at dette forenkler regelverket i tilstrekkelig grad.¹⁹⁹

Et tredje argument er at uføretrygd er en varig ytelse, i motsetning til arbeidsavklaringspenger. Alderspensjon, som også er en varig ytelse, har fortsatt en sivilstanddifferensiert minsteytelse («garantipensjon»), se folketrygdloven § 20-9. At uføretrygd er en varig ytelse, tilsier videre at minsteytelsen bør ligge på et rimelig nivå. Det er derfor ikke uheldig, men tvert i mot rimelig, at uføretrygdens minsteytelse er høyere enn arbeidsavklaringspengenes minsteytelse.²⁰⁰

På bakgrunn av de ovenfor nevnte argumentene, støtter jeg videreføringen av en sivilstanddifferensiert minsteytelse. Det avgjørende er at enslige og andre har et sterkt behov for en høyere minsteytelse enn par som lever sammen. Å kutte i deres minsteytelse av hensyn til et enklere regelverk, som attpåtil *vil* bli forenklet pga. færre satser, er etter min mening ikke ønskelig.

5.4.4.2 Heving av brutto minsteytelse

Nivået på brutto minsteytelse heves for å kompensere for økt skattlegging (punkt 1.3). Isolert sett er dette et bra tiltak, da det medfører at netto utbetaling blir noenlunde det samme som før. At brutto minsteytelse blir høyere enn før, får imidlertid konsekvenser for ytelser som prøves mot brutto inntekt. Bostøtten, som forvaltes av Husbanken i samarbeid med kommunene, er én av disse. Bostøtten er en rettighetsbasert ytelse beregnet på husstander med lav inntekt og høye boutgifter. Totalt 122 811 husstander mottok bostøtte i 2010. Av disse var 34 820 uførepensjonister, dvs. ca. 28 %. Omtrent halvparten av uførepensjonistene var unge uføre.²⁰¹ Som følge av økt brutto minsteytelse, vil færre uføre ha rett til bostøtte.

¹⁹⁹ Ibid.

²⁰⁰ Ibid. s. 97

²⁰¹ www.husbanken.no

Problemet ble ikke behandlet verken i NOU 2007: 4 eller i Prop. 130 L (2010-2011), men ble tatt opp av bl.a. Norges Handikapforbund og Unge funksjonshemmede under høringen i Arbeids- og sosialkomiteen 17. oktober 2011. Som respons på problematikken ble det i innstillingen til Stortinget varslet om en gjennomgang av ordninger som prøves mot brutto inntekt.²⁰² Dette er positivt.

Å foreta en grundig vurdering av bostøtteordningen, ligger utenfor avhandlingens tema. Det sentrale under dette punktet er således bare å påpeke problemet. Jeg vil imidlertid nevne én ting: En unnlatt samordning mellom uføretrygden og bostøtteordningen, med den konsekvens at færre uføre får rett til bostøtte, vil ikke harmonisere med Boligutvalgets forslag om å styrke bostøtten.²⁰³

5.5 Ung og ufør

5.5.1 Innledning

Folketrygdloven § 3-21 inneholder en særregel som garanterer fødte og unge uføre en minste tilleggspensjon, heretter kalt «garantert tilleggspensjon», som er høyere enn for andre som ikke tidligere har vært i inntektsgivende arbeid. Betingelsen er at vedkommende oppfyller de særskilte vilkårene i bestemmelsen. Disse vilkårene er strengere enn de alminnelige vilkårene for rett til uførepensjon.

Regelen videreføres i ny folketrygdlov § 12-13 tredje ledd med kun tekniske tilpasninger, heretter kalt «garantitillegg», selv om både Uførepensjonsutvalget og flere høringsinstanser fremmet forslag om endringer. Forslagene presenteres i de rettspolitiske vurderingene (punkt 5.5.6).

²⁰² Innst. 80 L (2011-2012) s. 13

²⁰³ NOU 2011: 15 s. 140-141

5.5.2 Hensyn

Et sentralt hensyn som ligger til grunn for garantitillegget, er hensynet til *rettferdighet*. Personer som er født uføre, eller som er blitt ufør i ung alder, har svært liten mulighet til å påvirke uføretrygdens størrelse gjennom arbeid. En høyere minsteytelse til denne gruppen bidrar således til et mer rettferdig system.²⁰⁴

Et annet viktig hensyn er hensynet til de unges *etableringsmuligheter*. I etableringsfasen foreligger det et økt behov for økonomiske ressurser.²⁰⁵ Unge uføre har som regel ikke hatt arbeidsinntekt før uføretidspunktet, og har derfor ikke hatt mulighet til å opparbeide egenkapital, eventuelt nedbetale gjeld.²⁰⁶ For at unge uføre skal få muligheten til å etablere seg på lik linje med andre jevnaldrende, bør denne gruppen sikres en høyere minsteytelse enn andre.

Et tredje hensyn er hensynet til de unges *integrering i samfunnet*.²⁰⁷ For at disse skal kunne delta i samfunnet på lik linje med andre, er det viktig at ytelsen ligger på et rimelig og akseptabelt nivå. Unge uføre må sikres en ytelse som gjør at de – i tillegg til å kunne takle faste utgifter til bolig, strøm, mat osv. – kan være med på sosiale aktiviteter som er vanlige for andre jevnaldrende. Gjennom slike aktiviteter kan de beholde og/eller utvikle et godt og trygt sosialt nettverk, og de vil kunne føle seg mer selvstendig og inkludert i samfunnet.

5.5.3 Vilkår

5.5.3.1 Alder

Medlemmets alder har i ny folketrygdlov § 12-13 tredje ledd betydning på tre ulike måter:

²⁰⁴ Prop. 130 L (2010-2011) s. 100

²⁰⁵ Ot.prp. nr 7 (1986-1987) s. 11

²⁰⁶ Prop. 130 L (2010-2011) s. 100

²⁰⁷ Ot.prp. nr 7 (1986-1987) s. 11

For det første ytes ikke garantitillegg før den måneden medlemmet fyller 20 år. Hovedregelen ellers er at uføretrygd ytes fra og med det året medlemmet fyller 18 år (punkt 3.1.2). Bakgrunnen for at garantitillegget ytes senere, er at relativt få unge har inntekt før de fyller 20 år. Inntekterstatningen må ses i sammenheng med dette.²⁰⁸

For det andre er det et vilkår at medlemmet er blitt ufør før fylte 26 år. Det er medlemmets faktiske funksjonsevne på uføretidspunktet som er avgjørende, og ikke risiko for senere funksjonssvikt knyttet til lidelsen (Rt. 2007 s. 912 avsnitt 37-39). Da regelen om garantert tilleggspensjon til unge uføre trådte i kraft 1. mai 1981, var aldersgrensen 20 år. Aldersgrensen har senere blitt justert flere ganger. Den nåværende grensen på 26 år har imidlertid stått uendret siden 1. juli 1997. Aldersgrensen ble på dette tidspunktet hevet fra 24 til 26 år av hensyn til personer med lang utdanningstid.²⁰⁹ Det ble altså tatt hensyn til studentene.

For det tredje må krav om uføretrygd fremsettes før fylte 36 år. Merk at det ifølge ordlyden er tilstrekkelig at krav om «uføretrygd» fremsettes innen denne fristen. Det kreves ikke at man fremsetter et spesifikt krav om «garantitillegg» før fylte 36 år. Formålet med fristen er at unge uføre skal kunne prøve seg i arbeidslivet i en lengre periode uten å risikere å miste retten til garantitillegget.²¹⁰ Faller man ut av arbeidslivet i en alder av 35 år, kan man altså fremdeles ha rett til garantitillegg. Forutsetningen er imidlertid at man fremsetter krav om uføretrygd før fylte 36 år, og at de øvrige vilkårene er oppfylt.

5.5.3.2 Varig sykdom, skade eller lyte

Videre er det et vilkår at medlemmet har «varig sykdom, skade eller lyte». Dette er en gjentakelse av det alminnelige, medisinske inngangsvilkåret (punkt 3.1.3).

²⁰⁸ Prop. 130 L (2010-2011) s. 100

²⁰⁹ Innst. O. nr. 104 (1996-1997)

²¹⁰ Ot.prp. nr. 8 (1996-1997) s. 15

Her skal det kun knyttes en kort bemerkning til vilkåret om at lidelsen må være «varig». Trygderetten uttalte nemlig i TRR-2010-1738 at alvorlighetsvilkåret – som behandles like nedenfor – medfører at det må stilles strengere krav til sykdommens varighet. For det første er denne tolkingen neppe i samsvar med ordlyden, som tilsier at alvorlighetsvilkåret og varighetsvilkåret er to adskilte vilkår som ikke har innvirkning på hverandre. Det kan derfor anføres at tolkingen er i strid med legalitetsprinsippet. For det andre har en ny og enkeltstående kjennelse fra Trygderetten svært liten rettskildemessig verdi, *særlig* når den ikke er i samsvar med ordlyden (punkt 1.4). Jeg legger derfor til grunn at alvorlighetsvilkåret ikke oppstiller et strengere krav til sykdommens varighet.

5.5.3.3 Alvorlig

Et ytterligere vilkår – som ofte er det vanskeligste å oppfylle – er at sykdommen, skaden eller lytet må være «alvorlig».

Vilkåret ble innført fra 1. januar 1998. Bakgrunnen for innstrammingen var at ordningen hadde fått et større omfang enn forutsatt. Garantert tilleggspensjon kom enkelte til gode som ikke var forhindret fra å opptjene pensjonspoeng, samt en del yngre med mer diffuse og sammensatte problemer. For lett tilgang til garantert tilleggspensjon virket lite motiverende for inntektsgivende arbeid. Det ble derfor foreslått å legge mer vekt på lidelsens alvorlighet, slik at ordningen skulle bli bedre målrettet mot fødte og unge uføre uten mulighet til å delta i inntektsgivende arbeid.²¹¹

Å stille krav til lidelsens alvorlighet var ikke en nyskapning i 1998. Allerede i uføretrygdloven av 1960 § 2 var det et generelt vilkår for rett til uføretrygd at symptomene på sykdom, skade eller lyte var «alvorlige». Alvorlighetsvilkåret førte imidlertid til misforståelser og en for snever tolking av lovens rekkevidde, og ble fjernet med folketrygdloven av 1966.²¹²

²¹¹ Ot.prp. nr. 8 (1996-1997) s. 13-14

²¹² Ot.prp. nr. 17 (1965-1966) s. 40

Ordlyden gir liten veiledning med hensyn til hva som menes med «alvorlig». Det eneste man kan utlede av ordlyden er at vilkåret er strengt, og at det må trekkes en grense mellom alvorlige lidelser og mindre alvorlige lidelser.

Forarbeidene gir heller ingen god veiledning. Av forarbeidene fremgår det kun at alvorlighetsvilkåret skjerper kravet til lidelsens omfang i forhold til de ordinære, medisinske vilkårene, men at det ikke kreves en bestemt medisinsk utførelse.²¹³

Heller ikke Høyesterett har avklart nærmere hva som ligger i alvorlighetsvilkåret. Av Høyesterettspraksis fremgår det kun at vilkåret er ment for å innskrenke antall unge utføre, og at anvendelsen beror på en konkret vurdering (Rt. 2007 s. 899 avsnitt 32).

Trygderetten har uttalt at sykdommen må gi en «betydelig» funksjonssvikt, at sykdommen må sannsynliggjøre et inntektstap av «vesentlig» betydning, og at alvorlighetsgraden må vurderes i forhold til «muligheten for at arbeidsuførheten kan overvinnes ved aktiv behandling eller yrkesrettet attføring» (TRR-2010-1921). Trygderetten har videre uttalt at sykdommen ikke bare må være hovedårsaken til uførheten, men også den «dominerende årsak» (TRR-2010-1738). Hvor grensen helt nøyaktig går mellom «hovedårsak» og «dominerende årsak», er imidlertid uvisst.

I NAVs rundskriv til folketrygdloven § 3-21 gis det en ikke-uttømmende oppramsing av lidelser som vanligvis tilfredsstiller alvorlighetsvilkåret. Som eksempel kan nevnes alvorlig og utbredt hudsykdom, alvorlig leddlidelse, betydelig sansetap, kronisk alvorlig sinnslidelse, de alvorligste tilfellene av ADHD m.v.²¹⁴ Som man ser er adjektivet «alvorlig» brukt flere steder, noe som fører til ytterligere tolkingsproblemer.

Det foreligger begrenset juridisk teori vedrørende tolkingen av alvorlighetsvilkåret. Roger Spidsberg skrev imidlertid i en artikkel fra 2005 at det må foretas en konkret vurdering i overensstemmelse med hensynene bak innstrammingen i 1998. For at

²¹³ Ot.prp. nr. 8 (1996-1997) s. 14

²¹⁴ NAVs rundskriv til § 3-21

vilkåret skal være oppfylt må det foreligge «en klart dokumentert diagnose/tilstand som medisinsk sett kan forklare vedkommendes funksjonsnedsettelse».²¹⁵

Konklusjonen er således at alvorlighetsvilkåret er strengt. Det beror på en konkret vurdering hvorvidt vilkåret er oppfylt eller ikke.

5.5.3.4 Klart dokumentert

Endelig kreves det at medlemmets alvorlige sykdom, skade eller lyte må være «klart dokumentert». Vilkåret ble innført som en del av innstrammingen i 1998,²¹⁶ og har en viss likhet med det tidligere kravet om «objektivt registrerbare symptomer» i uføretrygdloven av 1960 § 2. Som følge av tolkningsproblemer ble vilkåret fjernet med folketrygdloven av 1966.²¹⁷

Ordlyden tilsier at det kreves skriftlig dokumentasjon for at de øvrige vilkårene i bestemmelsen skal anses oppfylt, og at beviskravet er strengt. Alminnelig sannsynlighetsovervekt er ikke tilstrekkelig.

Dersom det ikke har vært noen særlig kontakt med helsepersonell før fylte 24 år (nå 26 år), vil det ifølge forarbeidene i de aller fleste tilfeller være liten grunn til at medlemmet skal kunne ha rett til garantert tilleggspensjon.²¹⁸

Ifølge Høyesterett kan det i formuleringen «klart dokumentert» ikke innfortolkes et absolutt krav om at dokumentasjonen må foreligge eller være entydig før vedkommende har fylt 26 år. For øvrig beror anvendelsen på en konkret vurdering (Rt. 2007 s. 899 avsnitt 32 og 55).

²¹⁵ Spidsberg (2005) s. 79

²¹⁶ Ot.prp. nr. 8 (1997-1997) s. 14

²¹⁷ Ot.prp. nr. 17 (1965-1966) s. 40

²¹⁸ Ot.prp. nr. 8 (1996-1997) s. 14

Trygderetten har uttalt at det må fremstå som klarere enn ved ordinær uførepensjon at sosiale forhold i vid forstand er uten betydning for uførheten (TRR-2010-1505), at dokumentasjonskravet er svært strengt ved sykdommer uten markerte invalidiserende funn (TRR-2010-1626), og at hvilken dokumentasjon som må foreligge varierer mellom sykdommens art og karakter (TRR-1999-4236).

Endelig følger det av NAVs rundskriv at dersom lidelsen har vært vanskelig å diagnostisere, typisk som følge av at det ikke foreligger klare objektive funn, kreves det at dokumentasjonen strekker seg over en lengre observasjonsperiode.²¹⁹

Konklusjonen er altså at dokumentasjonsvilkåret er strengt. Hva slags dokumentasjon som kreves i det enkelte tilfellet beror på en konkret vurdering.

5.5.4 Garantitilleggets størrelse

I gjeldende rett sikres unge uføre et minste fremtidig poengtall (folketrygdloven § 3-21). Da ordningen ble innført i 1981 var poengtallet 2,00.²²⁰ Poengtallet er senere blitt oppjustert flere ganger, senest i 2008, og er i dag 3,50.²²¹

I ny folketrygdlov § 12-13 tredje ledd beregnes garantitilleggets størrelse ved hjelp av folketrygdens grunnbeløp. Unge uføre skal sikres et beløp som utgjør x ganger grunnbeløpet. Garantitilleggets størrelse har jeg allerede redegjort for ovenfor (punkt 5.4.3). Her skal jeg bare påpeke differansen mellom minsteytelsene dersom man *oppfyller* vilkårene for rett til garantitillegg, og dersom man *ikke* gjør det: For ektefeller er differansen 30 103 kroner, og for andre er differansen 34 063 kroner.

²¹⁹ NAVs rundskriv til § 3-21

²²⁰ Ot.prp. nr. 7 (1986-1987) s. 10

²²¹ Innst. O. nr. 76 (2007-2008) s. 4

5.5.5 Hvilende rett til garantitillegg

Dersom unge uføre forsøker seg i arbeid, med den følge at uføretrygden faller bort (punkt 6.7), har vedkommende rett til å få garantitillegget tilbake dersom han eller hun faller ut av arbeidslivet igjen (ny folketrygdlov § 12-13 tredje ledd andre punktum).

Formuleringen «dette gjelder også» i ny folketrygdlov § 12-13 tredje ledd andre punktum volder imidlertid tvil om hva det siktes til. Ordlyden tilsier nemlig at *alt* som står i første punktum også skal gjelde når uføretrygd gis på nytt, dvs. både vilkårene og garantitilleggets størrelse. Dette kan i så fall volde problemer for vilkåret om at krav om uføretrygd må fremsettes før fylte 36 år. Faller man ut av arbeidslivet igjen etter å ha fylt 36 år, vil man jo ikke kunne beholde garantitillegget likevel. Dette kan føre til at unge uføre som er usikre på hvor lenge de klarer å stå i arbeid, ikke tør å arbeide lenger enn til 35-årsalderen, av frykt for å miste den hvilende retten.

Det følger av forarbeidene at bestemmelsen viderefører folketrygdloven § 3-21 syvende ledd.²²² Verken ordlyden i syvende ledd eller bestemmelsens forarbeider, gir indikasjoner på at aldersgrensen på 36 år skal gjelde når uførepensjonen gis på nytt. Tvert i mot indikerer forarbeidene det motsatte, da det uttales at unge uføre får beholde garantien «uten tidsbegrensning» dersom de senere faller ut av arbeidslivet.²²³

Ordlyden i ny folketrygdlov § 12-13 tredje ledd andre punktum og forarbeidene trekker således i motsatt retning. Utgangspunktet vil da normalt være at ordlyden veier tyngst. På den andre siden fremgår det klart av forarbeidene at gjeldende rett videreføres, og at det er særlig viktig at unge skal stimuleres til å prøve seg i arbeid.²²⁴ I tillegg er det tale om en tolkning til gunst for de uføre, slik at hensynene bak legalitetsprinsippet ikke gjør seg gjeldende. Forarbeidene må dermed veie tyngst i dette tilfellet, da disse etter min mening gir best uttrykk for hva som menes med formuleringen «dette gjelder også». Det legges således til grunn at aldersgrensen på 36 år ikke skal gjelde når uføretrygden gis på nytt.

²²² Prop. 130 L (2010-2011) s. 206

²²³ Ot.prp. nr. 8 (1996-1997) s. 58

²²⁴ Prop. 130 L (2010-2011) s. 131

5.5.6 Rettspolitisk vurdering

5.5.6.1 Aldersgrensen på 26 år

Statistikk viser at 6 638 personer i alderen 25-29 år fullførte en universitets- eller høyskoleutdanning på lavere nivå (2-4 år) i 2009/2010. Tallet for fullført universitets- eller høyskoleutdanning på høyere nivå (4 år eller mer) var 5 392.²²⁵ Til sammen ble altså 12 030 personer i aldersgruppen 25-29 år ferdige med utdannelsen sin i 2009/2010.

Konsekvensen av å bli ferdigutdannet i en alder av 25-29 år, er at dersom uførhet inntreffer etter fylte 26 år, men før man har rukket å arbeide i 3 år, vil man kun motta minsteytelsen. Hensynene i punkt 5.5.2 gjør seg også gjeldende for denne gruppen, og studentene bør ivaretas bedre i uføreordningen (punkt 4.3.5.3 og 4.5.3). Dette taler for å heve aldersgrensen.

På bakgrunn av at flere enn før velger lengre utdannelser, anførte enkelte høringsinstanser at aldersgrensen burde heves til 30 år.²²⁶ Jeg mener at det er tilstrekkelig at aldersgrensen heves til 28 år. Dette bygger på følgende tankegang: Man er ferdig med den videregående utdanningen i en alder av 18-19 år. Det neste året avtjener en del gutter og jenter sivil eller militær førstegangstjeneste, enten tvungen eller frivillig. Det må derfor legges til grunn at man er 19-20 år når man starter på studiene. Dette betyr at mange er ferdigutdannet i en alder av 24-25 år. For at disse nyutdannede skal få muligheten til å arbeide i tre år, og således oppnå en høyere uføretrygd enn minsteytelsen, men samtidig være sikret en rimelig uføretrygd dersom uførhet inntreffer før man har arbeidet i tre år, bør aldersgrensen heves til 28 år.

I et likestillingsperspektiv vil jeg også påpeke at en hevet aldersgrense vil ivareta hensynet til unge mødre på en bedre måte. Jeg sikter da både til kvinner som får barn like før, i løpet av, og like etter studiene. Statistikk viser nemlig at 19 % av alle mødre

²²⁵ www.ssb.no

²²⁶ Se bl.a. høringsuttaalelsen fra NFU (2007) s. 3

med barn mellom 0-2 år ikke er i arbeid.²²⁷ Kombinasjonen barn og studier vil altså kunne føre til senere inntreden i arbeidslivet. Unntaket i ny folketrygdlov § 12-11 fjerde ledd om at det kan ses bort fra år med omsorgsarbeid ved beregning av uføretrygd, ivaretar ikke hensynet til unge mødre dersom disse ikke rekker å være i arbeid i totalt tre år før uføretidspunktet, og dersom det for år med omsorgsarbeid ikke legges til grunn en fiktiv inntekt (punkt 4.3.5.2). En reell likebehandling av kvinner og menn tilsier derfor at aldersgrensen bør heves til 28 år.

5.5.6.2 Alvorlighets- og dokumentasjonsvilkåret

Under dette punktet behandles alvorlighets- og dokumentasjonsvilkåret under ett. Dette skyldes at Uførepensjonsutvalgets flertall syntes å foreslå at begge burde fjernes, og at momentene som taler for og i mot er noenlunde de samme.

Et argument som taler *mot* å fjerne vilkårene, er at trygdeutgiftene for staten vil bli høyere, ettersom flere unge uføre vil få rett til garantitillegg. Som følge av de økonomiske utfordringene velferdsordningene vil stå ovenfor i fremtiden, er det usikkert om en høyere minsteytelse til unge uføre bør prioriteres.

Et annet argument, som anføres av Uførepensjonsutvalgets mindretall, er at en liberalisering av vilkårene ikke vil bidra til å forebygge den økte uføretilgangen blant yngre aldersgrupper. Tvert i mot vil presset på uføreordningen øke ytterligere.²²⁸ Med dette synes mindretallet å mene at en fjerning av vilkårene vil føre til flere unge uføre. Argumentet innebærer i så fall en sterk vektlegging av økonomiske insentiver.

Da ordningen med garantert tilleggspensjon trådte i kraft i 1981, var det en forutsetning at særordningen måtte avgrenses strengt og klart.²²⁹ Frem til 1998 var det imidlertid kun uføretidspunkt og alder som avgjorde om man hadde rett til garantert tilleggspensjon eller ikke. I det følgende vil jeg fremføre argumenter for at de strenge, medisinske

²²⁷ St.meld. nr. 6 (2010–2011) s. 58

²²⁸ NOU 2007: 4 s. 191

²²⁹ Ot.prp. nr. 42 (1980-1981) s. 6

vilkårene bør fjernes. Det *er* tilstrekkelig avgrensning å legge vekt på uføretidspunkt og alder.

For det første er den økonomiske situasjonen til unge uføre den samme uavhengig av årsaken til uførheten.²³⁰ De er alle i en etableringsfase med sterkt behov for økonomiske ressurser. Dette momentet taler med styrke for å fjerne de strenge vilkårene.

For det andre er det en målsetting å få flere uføre i arbeid. Siden de medisinske vilkårene er såpass strenge, bruker unge i dag tid og ressurser på å dokumentere lidelsene sine, og ikke minst påklage avslagsvedtak fra NAV. I stedet for å bruke tid på dette, kunne de ha brukt mer tid og ressurser på å komme seg i arbeid.²³¹

For det tredje vil man mest sannsynlig kunne oppnå en viss prosessøkonomisk besparelse ved å fjerne vilkårene. Det foreligger ingen statistikk over antall avslag eller klager som gjelder garantert tilleggspensjon for unge uføre.²³² Trygderettskjennelsene er imidlertid lett tilgjengelige, og viser at de fleste ankene vedrørende folketrygdloven § 3-21 gjelder hvorvidt de strenge, medisinske vilkårene er oppfylt eller ikke. Særlig alvorlighetsvilkåret har vist seg vanskelig å praktisere.²³³ I 2010 avsa Trygderetten totalt 48 kjennelser vedrørende folketrygdloven § 3-21, hvorav alvorlighetsvilkåret ble behandlet i 35 av disse.²³⁴ Man kan derfor anta at en fjerning av vilkårene, særlig alvorlighetsvilkåret, vil føre til færre behandlinger i klageinstansene og i Trygderetten.

For det fjerde vil jeg påstå at forskjellsbehandlingen kan ha negative konsekvenser for unge uføres helse og vilje til å arbeide på lang sikt. Unge uføre uten garantitillegg har dårligere råd, og dermed mindre muligheter til å etablere seg og være med på sosiale aktiviteter. Følelsen av selvstendighet og verdighet kan svekkes. Disse personene får i tillegg klar beskjed gjennom NAVs vedtak at lidelsen deres ikke er «alvorlig» nok.

²³⁰ NOU 2007: 4 s. 191

²³¹ NOU 2007: 4 s. 191-192

²³² Spidsberg (2005) s. 78

²³³ NOU 2007: 4 s. 190

²³⁴ Resultat etter søk på www.lovdatab.no. Samtlige trygderettskjennelser avsagt i 2010 er undersøkt.

Enhver fysisk eller psykisk lidelse er imidlertid alvorlig for den det gjelder. Alt i alt er det ikke usannsynlig at dette kan føre til lavere selvfølelse og dårligere helse for unge uføre som ikke får innvilget garantitillegg. Dårligere helse betyr dårligere muligheter til å forsøke seg i arbeid.

For det femte er det etter min mening ikke grunnlag for å legge noen særlig vekt på argumentet om at en fjerning av de strenge, medisinske vilkårene vil føre til flere unge uføre. De alminnelige vilkårene vil jo fortsatt gjelde, med et forholdsvis strengt varighetsvilkår (punkt 3.1.3).²³⁵ Videre har økonomiske insentiver ikke særlig stor betydning for antall uføre (punkt 3.3). Det må også nevnes at innstramningen i 1998 ikke førte til en reduisering av antall unge uføre, slik målsettingen var (punkt 2.1).

Etter min mening er det gode grunner for å tilgodese alle unge uføre. De strenge, medisinske vilkårene medfører en forskjellsbehandling av unge uføre som ikke synes godt nok begrunnet.²³⁶ Det er den nedsatte inntekts- og arbeidsevnen, og ikke sykdommen i seg selv, som bør være avgjørende. På bakgrunn av momentene nevnt ovenfor, støtter jeg derfor forslaget om å fjerne de strenge, medisinske vilkårene. At forslaget om å fjerne vilkårene ikke ble behandlet verken i Prop. 130 L (2010-2011) eller i Innst. 80 L (2011-2012), synes jeg er en svakhet.

5.5.6.3 Garantitilleggets størrelse

Enkelte høringsinstanser argumenterte for at nivået på garantitillegget burde heves av hensyn til økt behov for økonomiske ressurser i etableringsfasen, og av hensyn til at unge uføre skal få mulighet til å leve et materielt sett verdig liv. Unge uføre sliter økonomisk, og er overrepresentert blant landets fattigste.²³⁷

I vurderingen av garantitilleggets størrelse, er det naturlig å se hen til de relative fattigdomsgrensene i henhold til EUs og OECDs beregninger. Statistikk fra 2009 viser

²³⁵ Høringsuttalelse Statens råd for funksjonshemmede (2007) s. 6

²³⁶ Spidsberg (2009) s. 33-34

²³⁷ Se bl.a. høringsuttalelser fra FFO (2007) s. 1-2, Norges Handikapforbund (2007) s. 5

at fattigdomsgrensen i Norge for alle husholdninger var 238 200 kroner i året etter skatt ifølge EU-normen (60 % av medianinntekten). Ifølge OECD-normen var fattigdomsgrensen 198 500 kroner (50 % av medianinntekten).²³⁸ Garantitilleggets størrelse etter skatt, 168 529 og 181 243 kroner, ligger under begge disse fattigdomsgrensene (punkt 5.4.3).

Det følger av folketrygdloven § 1-1 at formålet med folketrygdloven er å gi «økonomisk trygghet», «bidra til utjevning av inntekt og levekår», og bidra til at «den enkelte skal kunne forsørge seg selv». Siden garantitilleggets størrelse ligger under de relative fattigdomsgrensene, kan det derfor argumenteres for at nivået bør heves. På den andre siden vil det være nødvendig å undersøke hvordan den økonomiske situasjonen til unge uføre med garantert tilleggspensjon rent *faktisk* er i dag. Det foreligger en forskningsrapport om unge uføres levevilkår fra 2009 som viser at personer som har blitt ufør i ung alder i betydelig større grad enn gjennomsnittsbefolkningen har vanskeligheter med å klare løpende og uforutsette utgifter.²³⁹ Problemet med denne rapporten er imidlertid at den kun viser hvordan den økonomiske situasjonen var før hevingen av nivået i 2008 (punkt 5.5.4). Videre ser jeg det som et problem at statistikken ikke viser hvordan økonomien særskilt er for unge uføre med garantert tilleggspensjon.

Etter min mening foreligger det ikke et godt nok grunnlag for å vurdere hvorvidt nivået bør heves. I nærmeste fremtid bør det derfor undersøkes særskilt hvordan den økonomiske situasjonen er for unge uføre med garantert tilleggspensjon. I 2015, når lovendringene etter planen skal tre i kraft, vil det i tillegg være syv år siden sist gang nivået ble økt. Dette tidsmomentet kan i seg selv tale for en revurdering av nivået. Foreløpig er det derimot grunner som taler for at nivået står uendret.

²³⁸ www.ssb.no

²³⁹ Sæther (2009) s. 30-31

5.5.6.4 Hvilende rett til garantitillegg

Slik jeg forstår regelen i ny folketrygdlov § 12-13 tredje ledd andre punktum, er det positivt at gjeldende rett videreføres. Jeg anbefaler imidlertid at formuleringen «dette gjelder også» bør endres (punkt 5.5.5). Dette for å unngå tvil om hva formuleringen innebærer. Målsettingen om et enklere regelverk blir ikke nådd så lenge eldre forarbeider må undersøkes for å fastslå at aldersgrensen på 36 år ikke gjelder når uføretrygden gis på nytt.

5.6 Barnetillegg

5.6.1 Innledning

Forsørgertillegg til uføre som forsørger barn, gis i medhold av ny folketrygdlov §§ 12-15 og 12-16. Bakgrunnen for barnetillegget er at personer med forsørgeransvar for barn har behov for høyere ytelser. Disse har ofte mindre muligheter enn andre til å redusere utgiftene ved inntektstap, og har således en mer sårbar økonomi. Barnetillegget er målrettet mot barnefamilier med lav inntekt, og har vært ansett som et viktig virkemiddel for å redusere fattigdom.²⁴⁰ Antall uførepensjonister som mottok barnetillegg i 2011 var 16 155, dvs. ca. 5 % av uførepensjonistene.²⁴¹

Reglene viderefører folketrygdloven §§ 3-25 og 3-26 med kun tekniske tilpasninger, til tross for forslag om vesentlige endringer fra både Uførepensjonsutvalget og flere høringsinstanser. Siste ord om barnetillegget er imidlertid ikke sagt. I innstillingen til Stortinget er det nemlig varslet om at innretningen av barnetillegget vil bli vurdert på nytt i forbindelse med Brochmann-utvalgets utredning og Fordelingsutvalgets utredning.²⁴²

²⁴⁰ Prop. 130 L (2010-2011) s. 105-108

²⁴¹ www.nav.no

²⁴² Innst. 80 L (2011-2012) s. 8

5.6.2 Vilkår

Det helt sentrale vilkåret for rett til barnetillegg er at den uføretrygdde forsørger barn (ny folketrygdlov § 12-15 første ledd). Med «barn» menes personer under 18 år (folketrygdlov § 1-6), og med «forsørger» menes person som har forsørgerplikt for barn.²⁴³ Barnetillegg ytes derfor ikke til en person som forsørger et stebarn/særkullsbarn, med mindre barnet adopteres.²⁴⁴ Barnetillegg ytes heller ikke dersom barnet har inntekt, inkludert kapitalinntekt, som overstiger grunnbeløpet. Da anses barnet som selvforsørget. Barnebidrag, bidragsforskott og fosterhjemsgodtgjørelse inngår i inntektsbegrepet, mens barnetrygd holdes utenfor.²⁴⁵

Dersom barnet blir forsørget av flere som mottar uføretrygd, ytes barnetillegget til den som har rett til høyest tillegg. I tilfeller hvor forsørgerne ikke bor sammen, ytes tillegget til den som har den daglige omsorgen for barnet (ny folketrygdlov § 12-15 fjerde ledd).

Er barnet et fosterbarn, og fosterhjemsgodtgjørelsen ikke overstiger grunnbeløpet, er det et vilkår for rett til barnetillegg at vedkommende har forsørget barnet i de siste to årene før krav om barnetillegg fremsettes (ny folketrygdlov § 12-15 femte ledd). Vilkåret kan fravikes når «særlige grunner» gjør det rimelig, f.eks. dersom fosterhjemmsordningen er av varig karakter.²⁴⁶

5.6.3 Barnetilleggets størrelse

Barnetillegget utgjør 0,4 G (ca. 31 600 kroner) for hvert forsørget barn (ny folketrygdlov § 12-15 andre ledd). Nivået på barnetillegget – som ble forhøyet til 0,4 G fra 1. mai 2002 – videreføres dermed uten endringer.²⁴⁷ Det er ingen begrensninger på antall barn man kan få barnetillegg for.²⁴⁸

²⁴³ Kjønstad (2007) s. 176

²⁴⁴ NAVs rundskriv til § 3-25

²⁴⁵ Kjønstad (2007) s. 177

²⁴⁶ NAVs rundskriv til § 3-25

²⁴⁷ Ot.prp. nr. 27 (2001-2002) s. 5

²⁴⁸ NOU 2007: 4 s. 219

Barnetilleggets størrelse påvirkes ikke direkte av *uføregraden* (ny folketrygdlov § 12-15 tredje ledd). Uføregraden kan imidlertid ha en viss indirekte betydning som følge av at barnetillegget prøves mot forsørgernes inntekt.²⁴⁹ Den som er 50 % ufør har vanligvis større arbeidskapasitet enn den som er 100 % ufør, og det er derfor større sannsynlighet for at barnetillegget vil kunne bli redusert pga. arbeidsinntekt.

Barnetillegget avkortes dersom *trygdetiden* er kortere enn 40 år (ny folketrygdlov § 12-15 andre ledd første punktum). Et unntak følger av andre ledd andre punktum: Barnetillegget avkortes ikke dersom forsørgeren er en flyktning (folketrygdloven § 1-7). Et ytterligere unntak følger av ny folketrygdlov § 12-17 andre ledd: Barnetillegget avkortes ikke dersom uførheten skyldes yrkesskade.

5.6.4 Reduksjon på grunn av inntekt

5.6.4.1 Inntektsgrunnlaget

Inntekter som inngår i inntektsgrunnlaget, og som dermed kan føre til redusert barnetillegg, er: «Personinntekt etter skatteloven § 12-2 og inntekter fra utlandet av samme art» (ny folketrygdlov § 12-16 andre ledd første punktum). Formuleringen forenkler folketrygdloven § 3-26 tredje ledd bokstav a-f som inneholder en uttømmende liste over inntekter som inngår i inntektsgrunnlaget.²⁵⁰

Formuleringen volder imidlertid tvil om hvorvidt uføretrygd inngår i inntektsgrunnlaget. Som nevnt i punkt 4.3.1, skal uføretrygd fortsatt være personinntekt på samme måte som uførepensjon. Uføretrygd inngår således i inntektsgrunnlaget. Det følger imidlertid av ny folketrygdlov § 12-16 andre ledd andre punktum at det skal ses bort fra ytelser som er underlagt inntektsprøving. Ordlyden tilsier at både norske og utenlandske ytelser omfattes av unntaket, med den konsekvens at uføretrygd *ikke* inngår i inntektsgrunnlaget. Uføretrygd er jo underlagt inntektsprøving (punkt 6).

²⁴⁹ Prop. 130 L (2010-2011) s. 105

²⁵⁰ Ot.prp. nr. 29 (1995-1996) s. 54

Ordlyden i ny folketrygdlov § 12-16 tredje ledd andre punktum taler derimot for at uføretrygd *skal* omfattes. Her vises det nemlig til inntektene i andre ledd, og at det gjøres unntak for bl.a. uføretrygd. At det gjøres unntak for uføretrygd i tredje ledd, taler for at uføretrygd som hovedregel inngår i inntektsgrunnlaget i andre ledd.

Forarbeidene taler også klart for at uføretrygd skal inngå i inntektsgrunnlaget. For det første er det uttrykkelig sagt at uføretrygd er en inntekt som kan få betydning for barnetillegget.²⁵¹ For andre uttales det at ny folketrygdlov § 12-16 andre ledd viderefører folketrygdloven § 3-26 tredje ledd.²⁵² Etter tredje ledd bokstav f er unntaket om inntektsprøvde ytelser kun rettet mot utenlandske ytelser.

Ordlyden i ny folketrygdlov § 12-16 andre ledd andre punktum, sett i sammenheng med ordlyden i tredje ledd andre punktum og forarbeidene, tilsier at uføretrygd skal inngå i inntektsgrunnlaget. Unntaket om inntektsprøvde ytelser må således tolkes innskrenkende, slik at det bare gjelder for utenlandske ytelser.

Dersom barnet bor sammen med begge foreldrene, skal inntektene til begge foreldrene inngå i inntektsgrunnlaget. Her ser man altså på husholdningen som en helhet, til tross for ønsket om en mer individbasert uføretrygd (punkt 2.4). En særregel gjelder for den av foreldrene som ikke mottar barnetillegg. I hans eller hennes samlede inntekt skal det gjøres et fradrag tilsvarende ett grunnbeløp før foreldrenes inntekter legges sammen. Består inntekten bare av pensjonsytelser, uføretrygd eller overgangsstønad fra folketrygden, gjøres det imidlertid ikke fradrag i inntekten. Det samme gjelder dersom inntekten er under 1 G (ny folketrygdlov § 12-16 tredje ledd andre punktum).²⁵³

5.6.4.2 Fribeløp og reduksjon

Fribeløpet setter en grense for hvor høy inntekt forsørgeren/forsørgerne kan ha før barnetillegget blir redusert (ny folketrygdlov § 12-16 fjerde og femte ledd).

²⁵¹ Prop. 130 L (2010-2011) s. 176

²⁵² Ibid. s. 208

²⁵³ NAVs rundskriv til § 3-26

Fribeløpets størrelse beror for det første på *boforhold*. Dersom barnet bor sammen med begge foreldrene, er fribeløpet 4,6 G (364 394 kroner). Dersom barnet bare bor sammen med én av foreldrene, er fribeløpet 3,1 G (245 570 kroner). Nivåene er blitt hevet noe i forhold til gjeldende rett, men kun for å kompensere for høyere brutto minsteytelse.²⁵⁴

For det andre beror størrelsen på *antall barn*. Fribeløpet økes nemlig med 0,4 G for hvert barn man har, dvs. tilsvarende nivået på barnetillegget.

For det tredje beror størrelsen på *trygdetid*. Er uføretrygden redusert pga. kortere trygdetid enn 40 år, skal fribeløpet reduseres tilsvarende. Som man ser av fribeløpets størrelse, er barnetillegget kun aktuelt for lavinntektsfamilier.

Dersom forsørgerens/forsørgernes inntekter overstiger fribeløpet, reduseres barnetillegget med 50 % av den overskytende inntekten (ny folketrygdlov § 12-16 første ledd). Dersom fribeløpet f.eks. overskrides med 30 000 kroner, reduseres barnetillegget med 15 000 kroner.

5.6.5 Rettspolitisk vurdering

5.6.5.1 Behovsprøvd eller standardisert barnetillegg?

Uførepensjonsutvalgets flertall foreslo at dagens behovsprøvde barnetillegg burde erstattes med et standardisert barnetillegg. Med «standardisert barnetillegg» menes utbetaling av et fast beløp for hvert barn uten hensyn til forsørgernes inntekt. Utvalget tok ikke stilling til hvor høyt dette tillegget skulle være,²⁵⁵ men det må antas at det ville ha blitt vesentlig lavere enn dagens tillegg. Utvalget trakk nemlig paralleller til det standardiserte barnetillegget for mottakere av dagens arbeidsavklaringspenger, som er på 7 020 kroner per år for hvert barn.²⁵⁶

²⁵⁴ Prop. 130 L (2010-2011) s. 108

²⁵⁵ NOU 2007: 4 s. 219-220

²⁵⁶ Forskrift om arbeidsavklaringspenger av 10. februar 2010 nr. 152 § 7

Ønsket om et *standardisert* barnetillegg skyldes for det første at enkelte grupper med stor forsørgerbyrde vil kunne få en høyere samlet inntekt som uføretrygdet enn som yrkesaktiv pga. dagens barnetillegg. Dette, sammen med regelen om at barnetillegget reduseres når arbeidsinntekten øker, kan gi dårlige insentiver til å være i arbeid.²⁵⁷

For det andre er det behovsprøvde barnetillegget komplisert og tidkrevende å administrere.²⁵⁸ Antall tilbakekrevingssaker viser særlig at meldeplikten ved inntektsendring er vanskelig å overholde for mange.²⁵⁹ Et standardisert barnetillegg vil derfor kunne gjøre regelverket enklere å forstå og administrere.

For det tredje er det ønskelig med en mer individbasert uføretrygd. Barn av uføre bør derfor gis rett til en ytelse som er uavhengig av foreldrenes økonomi.

Et argument for å beholde det *behovsprøvde* barnetillegget, er for det første at forsørgerbyrden faktisk medfører høyere merkostnader. Det blir derfor feil å fokusere på insentiver for yrkesdeltakelse. I tillegg er det vanskelig å påvise at personer med høyt barnetillegg har dårligere insentiver for yrkesdeltakelse enn personer med lavt barnetillegg.²⁶⁰ Familiene som pga. barnetillegget får en samlet ytelse som er høyere enn tidligere inntekt, bør uansett ikke være styrende for den generelle utformingen av reglene.²⁶¹

For det andre vil en reduksjon av barnetillegget særlig ramme familier med lav inntekt, som alternativt må søke om økonomisk sosialhjelp. Dette vil være en særlig belastning for familien pga. økt stigmatisering og økonomisk utrygghet.²⁶²

²⁵⁷ NOU 2007: 4 s. 219-220, Prop. 130 L (2010-2011) s. 107-108

²⁵⁸ Høringsuttalelse Arbeids- og velferdsdirektoratet (2007) s. 14, Prop. 130 L (2010-2011) s. 107

²⁵⁹ Høringsuttalelse Arbeids- og velferdstilsattes yrkesorganisasjon (2007) s. 2

²⁶⁰ Høringsuttalelse FFO (2007) s. 3

²⁶¹ Høringsuttalelse Statens råd for funksjonshemmede (2007) s. 5

²⁶² NOU 2007: 4 s. 220

For det tredje må det tas hensyn til barna.²⁶³ En reduksjon av barnetillegget vil ramme barna på en svært uheldig måte, og kan føre til at disse får et dårligere utgangspunkt enn andre barn. Det er nemlig en tendens til at barn med foreldre som mottar uførepensjon har en høyere risiko for å havne i samme situasjon som foreldrene. En forverring av den økonomiske situasjonen vil kunne føre til at tendensen forsterkes.²⁶⁴ Dette er uheldig, og er overhodet ikke i samsvar med ønsket om å redusere antall uføre.

Når det gjelder hensynet til barna, vil jeg også tilføye at Norge har forpliktet seg til å respektere og sikre de rettigheter som er fastsatt i FNs barnekonvensjon av 20. november 1989. Norge skal bl.a. bidra til at foreldre kan sikre barna sine de levevilkår som er nødvendige for barnas utvikling, og «barnets beste» skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn (art. 3 og 27). Det kan dermed anføres at en vesentlig reduksjon av barnetillegget vil kunne være i strid med disse forpliktelsene. Dersom innretningen av barnetillegget blir vurdert på nytt, bør man således legge vekt på Norges forpliktelser etter Barnekonvensjonen.

Som det sannsynligvis fremgår av argumentene ovenfor, bør det behovsprøvde barnetillegget etter min mening beholdes. Hensynet til barna og deres levevilkår må veie vesentlig tyngre enn både hensynet til et enklere regelverk, og hensynet til økte insentiver til yrkesdeltakelse.

Generelt sett synes jeg det er en uheldig tendens i nyere tid at man forsøker å tvinge forsørgere ut i arbeid ved å kutte i ulike offentlige ytelser, deriblant kontantstøtten. Kontantstøtten gis i dag til den som har den daglige omsorgen for barn mellom ett og tre år, og som ikke eller bare delvis gjør bruk av barnehageplass som det ytes offentlig driftstilskudd til, jf. lov om kontantstøtte til småbarnsforeldre (kontantstøtteloven) av 26. juni 1998 nr. 41 §§ 2 og 3. Velferds- og migrasjonsutvalget foreslo å avvikle kontantstøtten helt,²⁶⁵ og 1. august 2012 innskrenkes ordningen ved at kontantstøtte

²⁶³ Prop. 130 L (2010-2011) s. 108

²⁶⁴ NOU 2007: 4 s. 220

²⁶⁵ NOU 2011: 7 s. 345

bare kan ytes for barn mellom ett og to år.²⁶⁶ Det legges således opp til at det skal være økonomisk ugunstig å være hjemme med små barn. Er en slik utvikling ønskelig?

5.6.5.2 Øvre grense for samlet ytelse

Uførepensjonsutvalget og flere høringsinstanser foreslo at det burde innføres en øvre grense for samlet ytelse.²⁶⁷ Det ble vist til at det for mottakere av dagens arbeidsavklaringspenger er en bestemmelse om at samlet ytelse ikke kan overstige 90 % av inntekten som ble lagt til grunn for beregningen av ytelsen (folketrygdloven § 11-16 femte ledd).

På samme måte som forslaget om et standardisert barnetillegg, synes også dette forslaget å være begrunnet i hensynet til økte insentiver for yrkesdeltakelse. Uten en slik grense, vil enkelte forsørgere få en samlet ytelse som er høyere enn det vedkommende ville ha fått som yrkesaktiv.²⁶⁸ Det vil således kunne være mer attraktivt å motta uføretrygd enn å arbeide.

Videre er det på det rene at uføretrygd skal være en inntektserstatning. Selv om erstatningsrett og trygderett er to forskjellige rettsinstitutter, er det et felles trekk at de inneholder regler om økonomisk kompensasjon.²⁶⁹ I erstatningsretten er det et alminnelig prinsipp at man ikke skal komme bedre ut økonomisk ved å få erstatning, enn om skaden ikke hadde skjedd.²⁷⁰ Overfører man dette prinsippet til reglene for uføretrygd, vil dette kunne være et moment som støtter forslaget om en øvre grense.

Et argument *mot* en øvre grense, er for det første at dette vil gjøre regelverket enda mer komplekst. Dette er ikke ønskelig.²⁷¹

²⁶⁶ Lov om endringer i kontantstøtteleven av 6. januar 2012 nr. 01

²⁶⁷ NOU 2007: 4 s. 220

²⁶⁸ Ibid. s. 219

²⁶⁹ Kjønstad (1977) s. 61

²⁷⁰ Lødrup (2009) s. 448

²⁷¹ Prop. 130 L (2010-2011) s. 109

For det andre kan en øvre grense undergrave formålet med det behovsprøvde barnetillegget, nemlig at det skal være målrettet mot familier med svak økonomi.²⁷² Det vil være god fordelingspolitikk å la alle få beholde barnetillegget uten tak, og ikke minst viktig for å bekjempe fattigdom.²⁷³

For det tredje kommer hensynet til barna inn for fullt. Det er nemlig barna det vil gå hardest ut over dersom det innføres en øvre grense for samlet ytelse. Det kan vises til de samme argumentene som i punkt 5.6.5.1.

For det fjerde er det et moment at én av grunnene til at uføre med omfattende forsørgeransvar ikke er i arbeid, faktisk kan være fordi det å ha ansvar for flere barn er et arbeid i seg selv. Selve *forsørgerbyrden* kan altså gjøre arbeidslivsdeltakelsen vanskelig.²⁷⁴ Man må heller ikke undervurdere forsørgernes ønske om å være hjemme med barn(a) i en kortere eller lengre periode, uavhengig av økonomiske ytelser. At penger tilsynelatende skal være et viktig motiv for å være hjemme med barna i stedet for å arbeide, er etter min mening en svært uheldig vinkling, og må i så fall understøttes av empiriske undersøkelser.

For det femte må man ikke glemme at en del uføre med forsørgeransvar for barn faktisk ikke *har* en resterende arbeidsevne. Argumentet om at en øvre grense vil kunne motivere flere forsørgere til å øke arbeidsinnsatsen, vil derfor ikke være treffende for denne gruppen. Med tanke på hvor mange som i dag mottar full uførepensjon, er det usikkert om en øvre grense vil ha tilstrekkelig ønsket effekt (punkt 3.2).

For det sjette er det ikke opplagt at man i vurderingen av en øvre grense for uføretrygdede, bør se hen til hvordan reglene er for arbeidsavklaringspenger. Den åpenbare forskjellen er at uføretrygd, i motsetning til arbeidsavklaringspenger, er en varig ytelse. Dette tilsier at reglene ikke nødvendigvis bør være like.

²⁷² Ibid.

²⁷³ Høringsuttalelse Sosial- og helsedirektoratet (2007) s. 9

²⁷⁴ Høringsuttalelse FFO (2007) s. 3

Endelig vil jeg påpeke at en øvre grense vil kunne begrense lavinntektsfamilienes økonomiske muligheter til å få mange barn. Mottar man minste ytelsen vil man nemlig nå den øvre grensen etter to barn. Å få et tredje barn vil derfor kunne være en økonomisk belastning. Det samme gjelder familier som allerede *har* tre eller flere barn på uføretidspunktet. Å begrense visse familiers økonomiske muligheter til å få flere enn to barn, samt forverre levevilkårene til familier som allerede har tre eller flere barn på uføretidspunktet, er vel neppe en ønsket effekt.

Konklusjonen blir således at det ikke bør innføres en øvre grense for samlet ytelse. Dette vil ha vesentlig flere negative virkninger for barn og lavinntektsfamilier, enn positive virkninger i forhold til målsettingen om å få flere i arbeid og målsettingen om et enklere regelverk.

5.6.5.3 Inntektsgrunnlaget

Som følge av at ordlyden i ny folketrygdlov § 12-16 andre ledd volder tvil mht. hvilke inntektsprøvde ytelser som omfattes av unntaket, anbefaler jeg at regelen omformuleres. Det bør gjøres klarere at unntaket bare gjelder for utenlandske ytelser, slik som i folketrygdloven § 3-26 tredje ledd bokstav f. Formuleringen i *denne* bestemmelsen volder nemlig ingen tvil.

I forarbeidene uttales det at det i fremtiden kan være aktuelt å vurdere om kapitalinntekter og/eller formue også bør ha betydning for barnetillegget.²⁷⁵ Da dette forslaget foreløpig ikke er vurdert eller drøftet, med unntak av denne ene uttalelsen om en eventuell fremtidig vurdering, går jeg ikke nærmere inn på problemstillingen.

5.6.5.4 Fribeløpet

Arbeidsdepartementet har varslet om en ny vurdering av fribeløpet. Det anføres nemlig at regelen om at fribeløpet øker med 0,4 G for hvert barn, gir visse uønskede utslag. Regelen kan f.eks. føre til at en enslig forsørger med tre barn får tre fulle

²⁷⁵ Prop. 130 L (2010-2011) s. 109

barnetillegg, samtidig som en enslig forsørger med ett barn og samme inntekt ikke får barnetillegg overhodet. Dette synes departementet er lite rimelig, siden de nødvendige merutgiftene knyttet til det første barnet vil være størst.²⁷⁶

Etter å ha undersøkt hvor høy arbeidsinntekt en enslig forsørger må ha for ikke å ha rett til barnetillegg, er det etter min mening ikke behov for å endre regelen. Dette illustreres best gjennom et eksempel:

Marte Kirkerud er 100 % ufør, mottar minsteytelsen på 2,48 G, og er enslig forsørger for ett barn. Fribeløpet hennes er da 3,1 G. For at Marte ikke skal ha rett til barnetillegg, må hun ha en arbeidsinntekt på 1,42 G, slik at fribeløpet overskrides med 0,8 G ($2,48 + 1,42 = 3,9$ G). Barnetillegget på 0,4 G reduseres jo med 50 % av inntekten som overskrider fribeløpet. Når fribeløpet overskrides med 0,8 G, reduseres barnetillegget med 0,4 G, og faller dermed helt bort.

Flertallet av uførepensjonistene med en uføregrad på 100 % har en arbeidsinntekt mellom 0-0,5 G (punkt 6.8.2). Sannsynligheten for at Marte Kirkerud har en arbeidsinntekt på 1,42 G, slik at hun ikke har rett til barnetillegg, er derfor svært liten. I eksemplet ovenfor har jeg ikke tatt i betraktning at *uføretrygden* vil bli redusert pga. høy arbeidsinntekt. Tar man også denne reduksjon med i beregningen, må Marte ha enda høyere arbeidsinntekt enn 1,42 G for ikke å ha rett til barnetillegg. Jeg går ikke nærmere inn på denne beregningen, siden eksemplet etter min mening allerede viser at det ikke er behov for å endre regelen om fribeløpet.

5.7 Ektefelletillegg

5.7.1 Gjeldende rett

Ektefelletillegg er et forsørgertillegg som ytes til uførepensjonist som forsørger ektefelle (folketrygdloven § 3-24). Bakgrunnen er at personer med forsørgeransvar har

²⁷⁶ Ibid.

behov for høyere ytelser.²⁷⁷ Asbjørn Kjønstad beskriver ektefelletillegget på følgende måte: «Dette tillegget kan ses som en forlengelse av familielovgivningens prinsipp om gjensidig forsørgingsplikt mellom ektefeller. Når en forsørger blir ufør, får vedkommende tillegg til sin pensjon for å kunne oppfylle sin familierettslige forsørgingsplikt».²⁷⁸

For å få rett til ektefelletillegg, er det for det første et vilkår at uførepensjonisten «forsørger ektefelle». Med dette menes *faktisk* forsørgelse. Dersom uførepensjonisten misligholder forsørgerplikten ovenfor ektefellen, kan det bli aktuelt med vedtak om avslag eller opphør.²⁷⁹

For det andre må ikke ektefellen ha arbeids- eller kapitalinntekt som overstiger 1 G, eller motta noen av ytelsene som er listet opp i folketrygdloven § 3-24 tredje ledd, herunder uførepensjon, alderspensjon m.v. Da anses ektefellen som selvforsørget.²⁸⁰

Dersom ektefellen ikke har fylt 60 år, er det et tredje vilkår at det ikke kan ventes at vedkommende skaffer seg arbeidsinntekt. Årsaker til dette kan være «omsorg for barn», «pleie av pensjonisten» eller «andre årsaker» (folketrygdloven § 3-24 første ledd tredje punktum). I vurderingen av om det foreligger andre årsaker kan det bl.a. legges vekt på ektefellens helsetilstand, alder, språkkunnskaper, utdanning, yrkesbakgrunn og arbeidsmuligheter på hjemstedet. Har ektefellen fylt 50 år og ikke tidligere vært i lønnet arbeid, eller på annen måte aktivt bidratt økonomisk til forsørgelse av familien, kan det ytes ektefelletillegg.²⁸¹ Hvorvidt vilkåret er oppfylt eller ikke, beror på en konkret vurdering, og praksis er streng (TRR-2008-31).

Ektefelletillegget utgjør 50 % av full grunnpensjonen. Full grunnpensjon uten reduksjon for uføregrad og inntekt er 1 G (folketrygdloven §§ 3-24 og 3-2). Ektefelletilleggets

²⁷⁷ Prop. 130 L (2010-2011) s. 105

²⁷⁸ Kjønstad (1992) s. 181

²⁷⁹ NAVs rundskriv til § 3-24

²⁸⁰ Kjønstad (2007) s. 174-175

²⁸¹ NAVs rundskriv til § 3-24

størrelse er således 0,5 G (39 608 kroner). Dersom grunnpensjonen er redusert pga. mindre enn 40 års trygdetid, blir ektefelletillegget tilsvarende redusert.²⁸²

Ektefelletillegget er behovsprøvd på samme måte som barnetillegget, og reduseres dersom uførepensjonisten har inntekt som overstiger et fribeløp (punkt 5.6.4).

Fribeløpets størrelse fastsettes etter tre alternativer, og beror på uførepensjonistens familiesituasjon og forsørgeransvar (folketrygdloven § 3-26 femte ledd). Dersom uførepensjonisten har rett til ektefelletillegg, men ikke barnetillegg, er fribeløpet 3,3366 G (femte ledd bokstav a). Dersom uførepensjonisten i tillegg har rett til barnetillegg, er fribeløpet høyere (femte ledd bokstav b-c). Ektefelletillegget reduseres med 50 % av inntekten som overstiger fribeløpet. Overstiges fribeløpet f.eks. med 10 000 kroner, reduseres ektefelletillegget med 5 000 kroner.

5.7.2 Rettspolitisk vurdering

Uførepensjonsutvalget foreslo at ektefelletillegget burde avvikles.²⁸³ Tre av fire høringsinstanser som uttalte seg om ektefelletillegget støttet dette forslaget. Den eneste høringsinstansen som gikk uttrykkelig i mot forslaget, var Juss-Buss.²⁸⁴

Et moment som taler for å *beholde* ektefelletillegget, er for det første at mottakergruppen faktisk har behov for ektefelletillegg. Til tross for strenge vilkår, var det 2 197 uførepensjonister som passerte nåløyet i 2011.²⁸⁵ Hensynet til arbeidslinja vil ikke være treffende for denne gruppen. Ektefellen oppfyller jo vilkåret om at det ikke kan ventes at vedkommende skaffer seg arbeidsinntekt. Konsekvensen kan i stedet være at økonomisk sosialhjelp er den eneste alternative løsningen for denne gruppen.²⁸⁶

²⁸² Kjønstad (2007) s. 173

²⁸³ NOU 2007: 4 s. 220

²⁸⁴ Høringsuttalelse Juss-Buss (2007) s. 6

²⁸⁵ www.nav.no

²⁸⁶ Høringsuttalelse Juss-Buss (2007) s. 6

For det andre vil innsparingen ved å avvikle tillegget ikke bli betydelig. Det er jo kun en liten gruppe som mottar tillegget.²⁸⁷

For det tredje medfører ønsket om individbaserte ytelser, at det ikke tas tilstrekkelig hensyn til det samholdet som eksisterer mellom ektefeller. Dersom den ene ektefellen er/blir ufør, bør man respektere at den andre ektefellen ønsker å ta hånd om vedkommende selv. I slike tilfeller kan det muligens anføres at man bør se på husholdningen som en helhet.

For det fjerde bør det tas hensyn til årsaken til at ektefellen ikke har arbeidsinntekt. Dette kan bl.a. skyldes omsorg for barn eller en pleietrengende uførepensjonist. En avvikling av ektefelletillegget vil dermed kunne signalisere at omsorgsarbeid i hjemmet ikke verdsettes på samme måte som ordinært arbeid. I den anledning vil jeg bemerke at kun 83 kvinner mottok ektefelletillegg i 2011, mot 2 114 menn.²⁸⁸ Selv om det formelt sett er menn som i all hovedsak mottar ektefelletillegg, vil en avvikling av ektefelletillegget i realiteten innebære at det er kvinnes omsorgsarbeid som ikke verdsettes.

For det femte kan det muligens anføres at hensynet til et enklere regelverk ikke er tungtveiende i dette tilfellet. Det er særlig reglene om inntektsprøving ved samordning med barnetillegg i folketryktdloven § 3-26 som er vanskelige å forstå og praktisere. En praktisering av disse reglene forutsetter imidlertid at de strenge vilkårene i folketryktdloven § 3-24 er oppfylt. Antall mottakere av ektefelletillegg viser at disse reglene ikke praktiseres særlig ofte.

Et argument som taler for å *avvikle* ektefelletillegget, er for det første at tillegget er basert på et annet familie- og forsørgingsmønster enn det som er vanlig i dag. Det gamle familiemønsteret med utarbeidende mann og hjemmearbeidende hustru tilhører i stor utstrekning fortiden, noe som bekreftes av at antall mottakere av ektefelletillegg har gått ned de siste årene. Nedgangen skyldes bl.a. kvinners økende yrkesdeltakelse og den

²⁸⁷ Ibid.

²⁸⁸ www.nav.no

strengt vurderingen av arbeidsmulighetene til ektefeller under 60 år.²⁸⁹

Samfunnsutviklingen tilsier derfor at det ikke lenger bør gis ektefelletillegg.

For det andre er det ønskelig at folketrygdens ytelser i størst mulig grad bør være individbaserte.²⁹⁰ Et forsørgertillegg som er basert på sivilstand, er derfor ikke ønskelig.

For det tredje legges det i forarbeidene vekt på arbeidslinja. Ektefelletillegget kan påvirke hvor lønnsomt det er for ektefellen å arbeide.²⁹¹ Velferds- og migrasjonsutvalget fremhevet f.eks. i sin utredning at det særlig er viktig å bedre insentivene til yrkesaktivitet for innvandrersfamilier. Ektefelletillegg har en annen betydning for innvandrere med hjemmearbeidende ektefeller, mange barn og svake lønnsutsikter, enn for uførepensjonister i majoritetsbefolkningen.²⁹²

For det fjerde vil en avvikling av ektefelletillegget forenkle regelverket og være prosessbesparende. Det blir færre regler å forholde seg til, i tillegg til at NAV, klageinstanser og Trygderetten slipper å behandle saker om ektefelletillegg.

For det femte foreligger det kontrollproblemer når uførepensjonen eksporteres.²⁹³ Som følge av avgrensningen mot eksportreglene, går jeg ikke nærmere inn på dette.

For det sjette vil det etter min mening være rimeligere at *ektefellen* mottar en ytelse for omsorgsarbeidet, dersom omsorgsarbeid er årsaken til at vedkommende ikke er i arbeid. Dette har bl.a. sammenheng med at man ikke kan være sikre på at ektefellen faktisk nyter godt av ektefelletillegget. Jeg skal imidlertid ikke spekulere i dette, da en slik påstand i så fall krever støtte av empiriske undersøkelser. Her skal jeg bare nevne at ektefellen f.eks. kan søke om å få omsorgslønn, jf. lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) av 24. juni 2011 nr. 30 § 3-6

²⁸⁹ NOU 2007: 4 s. 220, Prop. 130 L (2010-2011) s. 82 og 140

²⁹⁰ Prop. 130 L (2010-2011) s. 109

²⁹¹ NOU 2007: 4 s. 208

²⁹² NOU 2011: 7 s. 30 og 335

²⁹³ Ibid. S. 335

som viderefører lov om sosiale tjenester m.v. (sosialtjenesteloven) av 13. desember 1991 nr. 81 § 4-2 bokstav e. Hovedformålet med omsorgslønnen er å bidra til best mulig omsorg for de som trenger hjelp i dagliglivet, og gjøre det mulig for private omsorgsytere å fortsette med omsorgsarbeidet.²⁹⁴ Jeg bemerker imidlertid at vilkåret er strengt: Det kreves «særlig tyngende omsorgsarbeid».

Etter en avveining av de ulike argumentene, har jeg kommet til at jeg støtter avviklingen av ektefelletillegg. Det avgjørende er etter min mening at ektefelletillegget er i ferd med å bli utdatert, at en avvikling vil forenkle regelverket og være prosessbesparende, og at det vil være rimeligere at ektefellen selv mottar en ytelse for omsorgsarbeidet vedkommende yter, dersom omsorgsarbeid er årsaken til at ektefellen ikke er i arbeid.

6 Redusert uføretrygd på grunn av inntekt

6.1 Innledning

De nye reglene om redusering av uføretrygd pga. arbeidsinntekt innebærer vesentlige endringer av gjeldende rett. For det første innføres det en ny *reduksjonsmodell*; konsekvensen av økt arbeidsinnsats skal ikke lenger være at uføregraden revurderes, men at uføretrygden reduseres forholdsmessig (pro rata). For det andre endres friinntekten på 1 G til en *inntetsgrense* på 0,4 G. Dette er de to største endringene. Ifølge forarbeidene innføres det en ny, fleksibel og «sømløs» ordning for å kombinere uføretrygd og arbeid.²⁹⁵ Målsettingen er å få flere uføre i arbeid.

²⁹⁴ Rundskriv fra Sosial- og helsedepartementet (1998) punkt 1

²⁹⁵ Prop. 130 L (2010-2011) s. 8

6.2 Gjeldende rett

6.2.1 Friinntekt

En uførepensjonist som er 100 % ufør, kan ha pensjonsgivende inntekt på opptil 1 G («friinntekt») uten at inntekten får konsekvenser for uførepensjonen (folketrygdloven § 12-12 andre ledd). En uførepensjonist som ikke har mistet hele inntektsevnen, kan ha en friinntekt på 1 G i tillegg til pensjonsgivende inntekt som tilsvarer restinntektsevnen. Dersom restinntektsevnen tilsier at vedkommende kan ha en inntekt etter uførhet på 100 000 kroner, kan han/hun altså tjene 179 216 kroner før inntekten får konsekvenser for uførepensjonen. Friinntekten ses i forhold til kalenderåret, og det har derfor ingen betydning om inntekten kommer fra en relativt høy yrkesaktivitet i en kortere periode, eller om inntekten er jevnt fordelt over hele året.²⁹⁶

Friinntektens størrelse har stått uendret siden 1997, da den ble hevet fra 0,5 til 1 G.²⁹⁷ Friinntekten har imidlertid vært oppe til debatt i Stortinget tidligere, etter at Sandmanutvalget i 2000 foreslo å avskaffe ordningen med friinntekt.²⁹⁸ Dette ble fulgt opp av regjeringen Bondevik 1, som foreslo å erstatte friinntekten med et toleransebeløp på 0,1 G.²⁹⁹ Forslaget ble imidlertid nedstemt av Stortinget, med den begrunnelse at friinntekten på 1 G stimulerte uføre til å prøve seg i arbeidslivet.³⁰⁰

Først når det er gått ett år fra innvilgelse av uførepensjon, eller fra forhøyelse av uføregraden, kan vedkommende ha pensjonsgivende inntekt på opptil 1 G uten at dette får konsekvenser for uførepensjonen. Vedtakstidspunktet er utgangspunktet for beregning av ventetiden.³⁰¹ Bakgrunnen for ventetiden er at reglene om friinntekt kan bidra til uheldige tilpasninger dersom de skal gjelde kort tid etter at uføregraden ble

²⁹⁶ NAVs rundskriv til § 12-12

²⁹⁷ Ot.prp. nr. 8 (1996-1997) s. 61

²⁹⁸ NOU 2000: 27 punkt 11.8

²⁹⁹ Ot.prp. nr. 102 (2001-2002) s. 39

³⁰⁰ Innst. O. nr. 86 (2002-2003) s. 12

³⁰¹ Kjønsstad (2007) s. 566

fastsatt. «Hvis inntekten opptrer kort tid etter at vedtaket er fattet, kan det bli aktuelt med revurdering av uføregraden fordi vedtaket er fattet på sviktende premisser.»³⁰²

Unntak fra regelen om ett års ventetid følger av forskrift om friinntekt og inntektsgrenser for uførepensjonister av 30. april 2007 nr. 392 §§ 3 og 4, og gjelder bl.a. for uførepensjonister som mottar kommunal omsorgslønn, godtgjørelse for politiske tillitsvern m.v.

6.2.2 Reduksjonsmodell

Konsekvensen av å overstige friinntekten, er at uføregraden blir revurdert. Da anses det nemlig å foreligge en «vesentlig endring i forhold som har betydning for inntektsevnen/arbeidsevnen» (folketrygdloven § 12-12 første ledd). Ny uføregrad fastsettes ut fra den årlige pensjongivende inntekten medlemmet forventes å ha framover. I revurderingen tas det hensyn til *hele* arbeidsinntekten, inkludert friinntekten:

$$\text{Ny uføregrad} = \frac{\text{inntekt før uførhet} - \text{faktisk inntekt etter uførhet}}{\text{inntekt før uførhet}}$$

Følgende eksempel kan illustrere reduksjonsmodellen: En person med jevn inntekt på 5 G, får full uførepensjon (100 %) på 2,68 G. Året etter innvilgelse av uførepensjon, har han en arbeidsinntekt på 1,5 G. Uføregraden blir da revurdert. Revurderingen innebærer at ny uføregrad blir $(5 - 1,5) : 5 = 0,7$, altså 70 %. Utbetalt uførepensjon reduseres dermed fra 2,68 G til 1,88 G.³⁰³

Dersom vedkommende omfattes av forskriften om forsøksvirksomhet for reaktivisering av uførepensjonister av 18. september 2001 nr. 1083 (reaktiveringforskriften), skal friinntekten *ikke* regnes med i revurderingen av uføregraden. Dette er altså en gunstigere reduksjonsmodell.

³⁰² Ot.prp. nr. 8 (1996-1997) s. 17

³⁰³ Prop. 130 L (2010-2011) s. 122

En revurdering av uføregraden kan føre til økt skattlegging. Både særfradraget og skattebegrensningen i skatteloven §§ 6-81 første ledd og 17-1 første ledd bokstav a oppstiller nemlig vilkår om at «ervervsevnen er satt ned med minst 2/3» (punkt 1.3). Dersom uføregraden f.eks. reduseres fra 80 % til 60 %, blir altså uførepensjonen skattlagt hardere enn før.

6.2.3 Hvilende pensjonsrett

Uførepensjonister har en hvilende pensjonsrett dersom uførepensjonen reduseres eller faller bort (folketrygdloven § 12-12 tredje ledd). Med «hvilende pensjonsrett» menes en rett til å få tilbake uendret uførepensjon i en viss tid etter arbeidsforsøk. Etter gjeldende rett varer den hvilende pensjonsretten i fem år, og i ytterligere fem år dersom man søker om det. Vilkåret er som hovedregel at uførepensjonisten melder fra om inntektsendring pga. arbeid. Unntak fra meldingsplikten kan bare gjøres når det foreligger «særlige grunner».

Videre følger det av folketrygdloven § 12-11 tredje ledd at uføregraden kan settes ned til 20 % ved økt arbeidsinnsats med hvilende pensjonsrett. Det er selvfølgelig kun ved senere økning av arbeidsinnsatsen at 20-prosentregelen kommer til anvendelse.³⁰⁴ Regelen innebærer ikke at inngangsvilkåret om at inntekts- eller arbeidsevnen må være nedsatt med minst 50 % fravikes.

6.2.4 Inntektstak

En regel om inntektstak følger av folketrygdloven § 12-12 andre ledd tredje punktum. Regelen trådte i kraft 1. januar 2004, og innebærer at uførepensjon og pensjonsgivende inntekt til sammen ikke kan overstige inntektsnivået før uførhet.³⁰⁵ Behovsprøvede forsørgertillegg holdes utenfor vurderingen av om inntektstaket er nådd.³⁰⁶

³⁰⁴ Kjønstad (2007) s. 564

³⁰⁵ Innst. O. nr. 86 (2002-2003) s. 12-13

³⁰⁶ NAVs rundskriv til § 12-12

Inntektstaket har i praksis bare virkning for uførepensjonister med lav eller ingen tidligere inntekt før uførheten inntrådte.³⁰⁷ Regelen praktiseres slik at den medfører reduksjon eller bortfall av retten til friinntekt, men fører som utgangspunkt ikke til reduksjon i uføreggraden.³⁰⁸

6.3 Inntektsgrense

Forarbeidene til den nye uføreordningen benytter ulike begreper når det tas stilling til hvor høy inntekt man kan ha ved siden av uføretrygden uten at uføretrygden påvirkes; «inntektsgrense», «beløpsgrense», «friinntekt» og «fribeløp». I motsetning til i folketrygdloven § 12-12 andre ledd hvor begrepet «friinntekt» er inntatt i lovteksten, er det kun begrepet «inntektsgrense» som er inntatt i lovteksten i ny folketrygdlov § 12-14. Jeg forutsetter derfor at den endrede begrepsbruken er tilsiktet, og benytter meg av begrepet «inntektsgrense» i det følgende.

Inntektsgrensen er regulert i ny folketrygdlov § 12-14 første ledd første punktum:

«Når uføreggraden fastsettes etter § 12-9, skal det fastsettes en inntektsgrense, som skal svare til inntekt etter uførhet (se § 12-8 tredje ledd) tillagt 40 prosent av grunnbeløpet per kalenderår».

Sagt på en enklere måte: For en person som mottar *full uføretrygd*, er inntektsgrensen 0,4 G (ca. 31 600 kroner). For en person som mottar *gradert uføretrygd*, er inntektsgrensen 0,4 G + fastsatt inntekt etter uførhet. Dersom inntekt etter uførhet er fastsatt til 200 000 kroner, kan vedkommende altså tjene 231 600 kroner før uføretrygden blir redusert. «Inntekt etter uførhet», som fastsettes etter ny folketrygdlov § 12-8 tredje ledd, er dermed et helt sentralt begrep for personer som har en lavere uføreggrad enn 100 %.

³⁰⁷ NOU 2007: 4 s. 222

³⁰⁸ NAVs rundskriv til § 12-12

Det skal ikke lenger gjelde en regel om ett års ventetid før den uføretrygdde kan ha arbeidsinntekt opptil inntektsgrensen. Begrepet «ventetid» skal altså utfases.

Begrunnelsen for at regelen ikke videreføres, er at den kan motvirke at uføretrygdde prøver å komme seg tilbake i arbeid.³⁰⁹ Det er ønskelig at uføretrygdde skal ha mulighet til å prøve seg i arbeid så fort som mulig etter at uføretrygd er blitt innvilget.

Inntektsgrensen skal vurderes nedenfor i punkt 6.8.2. Her skal jeg derfor bare illustrere den økonomiske forskjellen mellom friinntekten på 1 G i gjeldende rett, og den nye inntektsgrensen på 0,4 G. Det tas utgangspunkt i en person som er 100 % ufør:

En person som mottar full *uførepensjon* på 3,3 G, og som har en arbeidsinntekt på 1 G, vil ha en samlet inntekt på **4,3 G**. Uførepensjonen blir ikke redusert etter gjeldende rett. En person som mottar full *uføretrygd* på 3,3 G, og som har en arbeidsinntekt på 1 G, vil som følge av inntektsgrensen på 0,4 G og den nye reduksjonsmodellen, ha en samlet inntekt på kun **3,9 G** (2,9 + 1 G). Uføretrygden reduseres nemlig med 0,4 G, dvs. fra 3,3 til 2,9 G, dersom kompensasjonsgraden er 66 % (0,6 G x 66 % = 0,4 G). Se nærmere om reduksjonsmodellen i punkt 6.5.1.

Forskjellen i samlet inntekt dersom man har en arbeidsinntekt på 1 G, er altså 0,4 G.

6.4 Inntekt som fører til reduksjon

6.4.1 Hovedregel

Hovedregelen er at all pensjonsgivende inntekt eller inntekt av samme art fra utlandet skal føre til reduksjon i uføretrygden (ny folketrygdlov § 12-14 andre ledd siste punktum). Dette er i samsvar med prinsippet om at uføretrygden bare skal erstatte inntekt som faktisk har falt bort.³¹⁰

³⁰⁹ Prop. 130 L (2010-2011) s. 118

³¹⁰ Ibid. s. 130

6.4.2 Unntak

Enkelte inntekter kan unntas etter nærmere bestemmelser i forskrift (ny folketrygdlov § 12-14 sjette ledd). Foreløpig er det bare varslet om ett unntak. Dette unntaket skal gjelde for personer som mottar uføretrygd i varig tilrettelagt arbeid (VTA), se forskrift om arbeidsrettede tiltak mv. av 11. desember 2008 nr. 1320 kapittel 11. Målgruppen er i følge forskriften § 11-2 «personer som har eller i nær fremtid ventes å få innvilget varig uførepensjon etter folketrygdloven, og som har behov for spesiell tilrettelegging og tett oppfølging». Bonuslønnen som disse personene får ved å delta i varig tilrettelagt arbeid, skal altså ikke føre til reduksjon i uføretrygden. Dette begrunnes bl.a. med at timelønnen er veldig lav.³¹¹ Minste sats for bonuslønn fastsettes ved sentrale forhandlinger mellom Fellesforbundet og Arbeidsgiverforeningen for Vekst bedriftene (ASVL), og er for perioden 2010-2012 satt til 13,75 kroner per time.³¹²

6.5 Forholdsmessig reduksjon

6.5.1 Reduksjonsmodell

Konsekvensen av at inntektsgrensen overskrides, skal ikke lenger være at uføregraden revurderes, men at uføretrygden reduseres forholdsmessig (ny folketrygdlov §§ 12-14 andre ledd første punktum og 12-9 andre ledd). En slik reduksjonsmodell ble allerede foreslått i 2000 av Sandmanutvalget, men fikk den gang ikke støtte av regjeringen Bondevik 1.³¹³

Da lovteksten kan være vanskelig å forstå, finner jeg grunnlag for å gjengi ny folketrygdlov § 12-14 andre ledd andre punktum i sin helhet:

«Reduksjonen skal svare til den overskytende inntekten multiplisert med en brøk der vedkommendes uføretrygd ved 100 prosent uføregrad er teller og inntekten før uførheten (se § 12-8 første og andre ledd) er nevner.»

³¹¹ Ibid.

³¹² www.asvl.no

³¹³ NOU 2000: 27 punkt 11.8, Ot.prp. nr. 102 (2001-2002) s. 43-44

For å forstå denne reduksjonsmodellen, er det enkelte begreper som bør forklares nærmere:

- Med «overskytende inntekt», menes arbeidsinntekten som overskrider inntektsgrensen på 0,4 G. Har man en arbeidsinntekt på 0,5 G, er altså den overskytende inntekten 0,1 G. At det kun er inntekten som overskrider inntektsgrensen som inngår i reduksjonsmodellen, innebærer en endring av gjeldende rett. Ved fastsetting av ny uføregrad når friinntekten på 1 G overskrides, regner man nemlig med *hele* arbeidsinntekten (punkt 6.2.2). Konsekvensen av at hele arbeidsinntekten regnes med, er at samlet inntekt reduseres. Dette kan medføre at uføre ikke ønsker å øke arbeidsinnsatsen, og endres derfor i den nye uføreordningen.³¹⁴
- At det er «uføretrygd ved 100 prosent uføregrad» som inngår i reduksjonsmodellen, medfører at den enkeltes individuelle uføregrad ikke har betydning for reduksjonsbeløpets størrelse. To personer som har en arbeidsinntekt på 1 G i tillegg til å motta uføretrygd, vil altså få lik reduksjon i uføretrygden selv om den ene er 60 % uføretrygdet og den andre er 100 % uføretrygdet.
- «Inntekt før uførhet» fastsettes som hovedregel til vedkommendes normale årsinntekt i full stilling før uføretidspunktet. For personer med lav eller ingen pensjonsgivende inntekt før uførhet, legges det til grunn en fiktiv inntekt (ny folketrygdlov § 12-8 første og andre ledd). Se ellers redegjørelsen ovenfor i punkt 5.3.2.
- Selv om de matematiske begrepene i reduksjonsmodellen kan synes opplagte for enkelte, er det etter min mening likevel hensiktsmessig å gi en kort forklaring på to av disse begrepene: Med «teller» menes tallet som står *over* brøkstreken, og med «nevner» menes tallet som står *under* brøkstreken.

³¹⁴ Prop. 130 L (2010-2011) s. 125

Uføretrygden skal reduseres med utgangspunkt i den andelen en hel uføretrygd utgjør av mottakerens inntekt før uførheten, dvs. med utgangspunkt i kompensasjonsgraden (punkt 5.1).³¹⁵ Dersom den reelle kompensasjonsgraden er lik den formelle, dvs. 66 %, skal uføretrygden reduseres med 66 % av inntekten som overskrider inntektsgrensen. Reduksjonsmodellen kan dermed fremstilles på følgende måte:

$$\text{Reduksjonsbeløpet} = \frac{\text{overskytende inntekt} \times \text{kompensasjonsgrad}}{100}$$

Som følge av ny reduksjonsmodell og endrede skatteregler vil det alltid lønne seg å øke arbeidsinnsatsen, og den uføretrygdete vil ved økt arbeidsinnsats ikke lenger miste retten til gunstige skattefordeler (punkt 1.3 og 6.2.2). Dette skal stimulere til økt arbeidsinnsats.

6.5.2 Økonomisk gevinst

Nedenfor skal jeg forsøke å illustrere reduksjonsmodellens økonomiske konsekvenser i praksis. Det sentrale er å vise effekten av redusert uføretrygd og økt skatt, dvs. hvor høy økonomisk gevinst man sitter igjen med *etter skatt* ved å øke arbeidsinnsatsen utover inntektsgrensen.³¹⁶ Hvordan jeg har kommet frem til tallene i eksemplene nedenfor, er forsøkt forklart i eksempel 1. For en kort oversikt over skattereglene i gjeldende rett og i den nye uføreordningen, se punkt 1.3.

Eksempel 1:

Inntektsgrensen overskrides med 100 kroner, og kompensasjonsgraden er 66 %.

Økonomisk gevinst før skatt er dermed 33 kroner: $100 - (100 \times 66 : 100)$. Av disse 100 kronene må man trekke fra 28 % skatt og 7,8 % trygdeavgift, dvs. 35,80 kroner (28,00 + 7,80 kroner). Som følge av at uføretrygden reduseres med 66 kroner, må man imidlertid legge til spart skatt og trygdeavgift av dette reduksjonsbeløpet, dvs. 23,63 kroner (18,48 + 5,15 kroner). Den økonomiske gevinsten etter skatt er dermed 20,83 kroner (33 – 35,80 + 23,63 kroner).

³¹⁵ Ibid. s. 118

³¹⁶ Takk til trygderettsdommer Runar Narvland for hans bidrag til eksemplene/tabellene

Økonomisk gevinst			
	Kroner	Prosent	Kroner
Økt lønn	100		
Redusert trygd	66		
Økonomisk gevinst (før skatt)	33		
- Skatt av lønn		28	28,00
- Trygdeavgift		7,8	7,80
+ Spart skatt av trygd		28	18,48
+ Spart trygdeavgift		7,8	5,15
I behold etter skatt			20,83

Eksempel 2:

Inntektsgrensen overskrides med 100 kroner, og kompensasjonsgraden er 71 %. Dette er tilfellet for personer som mottar minsteytelsen ved høy sats (2,48 G), og som får inntekt før uførhet fastsatt til 3,5 G.

Økonomisk gevinst			
	Kroner	Prosent	Kroner
Økt lønn	100		
Redusert trygd	71		
Økonomisk gevinst (før skatt)	29		
- Skatt av lønn		28	28,00
- Trygdeavgift		7,8	7,80
+ Spart skatt av trygd		28	19,88
+ Spart trygdeavgift		7,8	5,54
I behold etter skatt			18,62

Eksempel 3:

Inntektsgrensen overskrides med 100 kroner, og kompensasjonsgraden er 39 %. Dette er tilfellet for en person som mottar maksimal uføretrygd på 313 695 kroner, og som før uførhet hadde en inntekt på 800 000 kroner.

Økonomisk gevinst			
	Kroner	Prosent	Kroner
Økt lønn	100		
Redusert trygd	39		
Økonomisk gevinst (før skatt)	61		
- Skatt av lønn		28	28,00
- Trygdeavgift		7,8	7,80
+ Spart skatt av trygd		28	10,92
+ Spart trygdeavgift		7,8	3,04
I behold etter skatt			39,16

Som man ser av disse eksemplene, spiller kompensasjonsgradens størrelse en helt avgjørende rolle i reduksjonsmodellen. Personer med lav inntekt før uføretidspunktet har høy kompensasjonsgrad, og vil dermed få en lav økonomisk gevinst ved økt arbeidsinnsats. Motsatt er det for personer med høy inntekt før uføretidspunktet. Den som taper mest på å bli ufør, har dermed mest å tjene på å komme tilbake i arbeid.³¹⁷ Slik er det også i gjeldende rett.

6.6 Reduksjon krone for krone

6.6.1 Innledning

I tillegg til den forholdsmessige reduksjonen av uføretrygden, er det en ytterligere reduksjonsmodell i ny folketrygdlov § 12-14 femte ledd. Regelen viderefører folketrygdloven § 12-17. Bakgrunnen for regelen som ble innført i 1997, var at en del arbeidsgivere som ønsket nedbemanning i bedriften, brukte såkalt «gavepensjon» som tilbud til eldre arbeidstakere for å få dem til å slutte.³¹⁸ Målsettingen med § 12-17 var derfor å unngå at offentlige ordninger skulle delfinansiere utstøting fra arbeidslivet eller ikke-ønsket førtidspensjonering av eldre arbeidstakere.³¹⁹

På grunn av at regelen videreføres i den nye uføreordningen uten materielle endringer, og uten at noen har bestridt dette, skal jeg kun redegjøre kort for regelens hovedinnhold.

6.6.2 Ytelser som ikke er pensjonsgivende inntekt

Inntekt som fører til reduksjon er «ytelser som ikke er pensjonsgivende inntekt», dersom ytelsene «ble avtalt ved fratredelse eller ved reduksjon av arbeidstiden» (ny folketrygdlov § 12-14 femte ledd første punktum). Vilåårene er kumulative. Bestemmelsen gjelder både ytelser som utbetales som et engangsbeløp, og ytelser som utbetales periodisk over et visst tidsrom, men er begrenset til ytelser til livsopphold.

³¹⁷ Prop. 130 L (2010-2011) s. 127

³¹⁸ Ot.prp. nr. 8 (1996-1997) s. 21-22

³¹⁹ NAVs rundskriv til § 12-17

Økonomisk godtgjøring som utbetales som erstatning for «tort og svie», faller altså utenfor bestemmelsens anvendelsesområde.³²⁰

Folketrygdloven § 12-17 nevner særskilt at både ytelser fra arbeidsgiver og tredjemann omfattes. Dette medfører at regelen ikke kan omgås ved å etablere ordninger hvor arbeidsgiveren står for finansieringen, mens selve utbetalingen foretas av tredjemann, f.eks. et forsikringsselskap.³²¹ Det legges derfor til grunn at det samme skal gjelde for ny folketrygdlov § 12-14 femte ledd, da det i den nye lovteksten ikke oppstilles et vilkår om at ytelsen må stamme fra en eller flere bestemte personer.

6.6.3 Reduksjonsmodell

Dersom det mottas slike ytelser som nevnt ovenfor, reduseres uføretrygden med et beløp som svarer til disse ytelsene. Dette betyr at uføretrygden skal reduseres krone for krone. Uføretrygden reduseres bare i den perioden ytelsene blir utbetalt, og reduseringen foretas ut i fra bruttobeløp før skattetrekk. Økonomiske ytelser som utbetales som engangsbetøp må regnes om til månedsbetøp, slik at det er mulig å foreta en redusering av uføretrygden.³²²

6.7 Bortfall av uføretrygd

6.7.1 Inntektstak

I tillegg til inntektsgrensen i ny folketrygdlov § 12-14 andre ledd som regulerer hvor høy inntekt man kan ha før uføretrygden blir *reduisert*, er det fastsatt et «inntektstak» i tredje ledd som regulerer hvor høy inntekt man kan ha før uføretrygden *faller helt bort*. Dersom pensjongivende inntekt utgjør mer enn 80 % av inntekt før uførhet, er inntektstaket nådd. Er inntekt før uførhet fastsatt til 400 000 kroner, kan man altså tjene 320 000 kroner før uføretrygden bortfaller.

³²⁰ Ibid.

³²¹ Kjønstad (2007) s. 578

³²² NAVs rundskriv til § 12-17

Dette taket er altså av en annen type enn inntektstaket i gjeldende rett som gjelder både for «ytelsen og pensjongsgivende inntekt», se folketrygdloven § 12-12 andre ledd tredje punktum. Konsekvensen av å overskride inntektstaket er heller ikke den samme, da konsekvensen i gjeldende rett er at friinntekten reduseres (punkt 6.2.4).

Som hovedregel er det et vilkår for rett til uføretrygd at inntekts- eller arbeidsevnen er nedsatt med minst 50 %. Det kan derfor virke rimelig at utbetalingen av uføretrygden faller bort allerede når arbeidsinntekten overstiger 50 % av inntekt før uførhet. Ifølge forarbeidene er det imidlertid ønskelig med et høyere inntektstak, «for på den måten å stimulere uføre til å utnytte hele arbeidsevnen sin».³²³ At taket er satt til akkurat 80 % av inntekt før uførhet, må ses i sammenheng med regelen i folketrygdloven § 12-11 tredje ledd: «Ved økt arbeidsinnsats med hvilende pensjonsrett kan det ytes uførepensjon med en uføregrad ned til 20 prosent» (punkt 6.2.3). Uførepensjon kan altså mottas selv om inntektsevnen/arbeidsevnen er hele 80 %. Siden uføregraden ikke reduseres ved økt arbeidsinnsats i den nye uføreordningen, er det ikke lenger behov for en slik regel.

Personer som vil kunne nå inntektstaket, er i all hovedsak personer som ved innvilgelse av uføretrygd har en vesentlig inntekts- eller arbeidsevne i behold, eller som i løpet av perioden de mottar uføretrygd opplever en vesentlig forbedring av sin helsemessige situasjon.

6.7.2 Hvilende rett

Dersom pensjongsgivende inntekt overstiger inntektstaket, med den konsekvens at uføretrygden faller bort, har vedkommende en «hvilende rett» i ny folketrygdlov § 12-9 tredje ledd. Den hvilende retten går ut på at man kan beholde retten til uføretrygd med opprinnelig uføregrad i inntil fem år, eventuelt i ytterligere fem år dersom man søker om det. Denne retten skal være et slags sikkerhetsnett, en *latent rett* til å motta uføretrygd igjen, dersom arbeidsforsøket ikke går som planlagt (se også punkt 5.3.4).

³²³ Prop. 130 L (2010-2011) s. 130

Et vilkår for å benytte seg av den hvilende retten, er at vedkommende som hovedregel melder fra til NAV om at han eller hun ønsker å beholde retten til å få tilbake uføretrygd etter opprinnelig uføregrad. Unntak kan ifølge forarbeidene gjøres dersom det foreligger «tungtveiende grunner».³²⁴ Dette unntaket fremgår ikke av lovteksten. Det fremgår heller ikke av lovteksten på hvilket *tidspunkt* man må melde fra til NAV. Det følger imidlertid av forarbeidene at NAV skal informere vedkommende om meldeplikten når det er klart at uføretrygden er falt bort.³²⁵ Dette betyr altså at man ikke må melde fra til NAV *før* inntektstaket overskrides.

Den hvilende retten i ny folketrygdlov § 12-9 tredje ledd adskiller seg dermed fra hvilende pensjonsrett i gjeldende rett på to punkter (punkt 6.2.3):

- 1) Hvilende rett gjelder kun ved bortfall av uføretrygd, og ikke ved reduksjon av uføretrygd. Som følge av at uføregraden ikke lenger skal revurderes ved økt arbeidsinnsats, er det nemlig ikke behov for hvilende rett ved reduksjon.
- 2) Det skal ikke lenger gjelde et vilkår om at man må melde fra om inntektsendring for å benytte seg av den hvilende retten.

6.8 Rettspolitisk vurdering

6.8.1 Hensyn

Først vil jeg gi en kort oversikt over fem hensyn som er særlig relevante i vurderingen av de nye reglene:

Hensynet til at uføretrygden skal være en *inntektserstatning*, tilsier at en eventuell arbeidsinntekt ved siden av trygden bør få konsekvenser for uføretrygdens størrelse. Uten grenser for hvor mye inntekt man kan ha ved siden av uføretrygden, og uten konsekvenser dersom disse grensene overskrides, vil den tapte inntekts- eller

³²⁴ Ibid. s. 131

³²⁵ Ibid. s. 202

arbeidsevnen kunne bli «overkompensert» i meget stort omfang. Dette er ikke i samsvar med reglenes formål.

På den andre siden tilsier hensynet til *arbeidslinja* at reglene må gjøre det lønnsomt for den uføretrygdde å arbeide. Det er en sentral del av velferdspolitikken at «det skal lønne seg å jobbe» (punkt 2.2). Et regelverk som innebærer at man taper på å arbeide, eller at man tjener svært lite på å ha arbeidsinntekt ved siden av uføretrygden, vil ikke motivere til økt arbeidsinnsats.

Et tredje hensyn som er relevant, er hensynet til *trygghet og sikkerhet* for den uføretrygdde. Reglene må ikke bare motivere vedkommende til å arbeide, men også sikre trygghet dersom arbeidsforsøket ikke går som forventet.

Et fjerde hensyn, som har sammenheng med hensynet til trygghet og sikkerhet, er hensynet til *forutberegnelighet*. Reglene bør være enkle å forstå. Flere enn før vil nemlig som følge av den lave inntektsgrensen få uføretrygden sin redusert ved økt arbeidsinnsats. Reglene bør derfor være enkle å forstå både for de uføretrygdde, og for de ansatte i NAV som skal praktisere reglene.

Videre tilsier *administrative hensyn* at ikke all arbeidsinntekt bør få betydning for uføretrygdens størrelse. Saksbehandlere i NAV bør slippe å behandle enhver krone som den uføretrygdde tjener i tillegg til å motta uføretrygd.

6.8.2 Inntektsgrense

Jeg bemerker at det kun er inntektsgrensen på 0,4 G for personer som er 100 % uføretrygdet som skal vurderes i det følgende. Dette skyldes at forarbeidene særlig fokuserer på denne gruppen.

Flertallet i Uførepensjonsutvalget foreslo en inntektsgrense på 0,2 G. Mindretallet foreslo en inntektsgrense på 0,5 G, mens et annet mindretall (én person) foreslo å beholde friinntekten på 1 G. Høringsinstansene hadde delte meninger om inntektsgrensen: Noen mente at det overhodet ikke burde eksistere en inntektsgrense.

Enkelte støttet Uførepensjonsutvalgets forslag om en inntektsgrense på 0,2 G, mens andre ønsket en inntektsgrense på 0,5 eller 1 G.³²⁶ I proposisjonen ble det foreslått en inntektsgrense på 0,4 G, og i innstillingen til Stortinget foreslo medlemmene fra Fremskrittspartiet å heve grensen til 0,75 G.³²⁷ Totalt sett har det altså fremkommet *fem* ulike forslag om hvor høy/lav inntektsgrensen skal være, noe som viser at det er sterk uenighet på dette punktet.

Spørsmålet i det følgende er særlig om inntektsgrensen på 0,4 G er for lav til å nå målsettingen om økt yrkesdeltakelse, slik at inntektsgrensen bør heves til 1 G. Flere av argumentene som taler for en inntektsgrense på 1 G gjør seg også gjeldende for forslagene om en grense på 0,5 og 0,75 G. Disse alternativene er derfor aktuelle dersom en inntektsgrense på 1 G anses som for høy.

Et argument for at inntektsgrensen bør være 0,4 G, er ifølge forarbeidene at uføretrygd bare bør erstatte inntekt som faktisk har falt bort. Prinsipielt bør det derfor skje en reduksjon fra første krone. En grense på 0,4 G er imidlertid nødvendig av administrative grunner, og vil samtidig ivareta hensynet til at samlet inntekt ikke skal bli for høy i forhold til tidligere inntekt.³²⁸

Et annet argument som benyttes i forarbeidene, er at en inntektsgrense på 1 G er svært høy for personer som er erklært 100 % ufør, og som dermed ikke skal kunne arbeide. Det anføres at «det kan undergrave ordningens legitimitet når to personer med likt beregningsgrunnlag for uføretrygden og like høy arbeidsinntekt får svært ulik samlet inntekt fordi de har ulik uføregrad».³²⁹

³²⁶ Totalt 12 høringsinstanser ønsket en inntektsgrense på 0,5 eller 1 G.

³²⁷ Innst. 80 L (2011-2012) s. 20

³²⁸ Prop. 130 L (2010-2011) s. 125

³²⁹ Ibid.

Et tredje argument er at det kan fremstå som urimelig at personer som er 100 % uføretrygdet, og som kan jobbe litt ved siden av, skal komme langt bedre ut enn personer som ikke har mulighet til å jobbe.³³⁰

Et fjerde argument er at inntektsgrensen må ses i sammenheng med reduksjonsmodellen. De uheldige konsekvensene ved å overskride inntektsgrensen fjernes i den nye ordningen, og fører til at det blir tryggere og mer lønnsomt å øke arbeidsinnsatsen. Det kan derfor anføres at det ikke lenger er behov for en høy inntektsgrense.

Av argumenter som taler for en inntektsgrense på 1 G, skal jeg for det første kommentere argumentet i forarbeidene om at uføretrygd bare bør erstatte inntekt som faktisk har falt bort. Dette argumentet er *kun* treffende for personer som mottar en uføretrygd som er høyere enn bortfalt inntekt, dvs. mottakere av minsteytelsen. Disse har som regel hatt lav eller ingen pensjonsgivende inntekt før uføretidspunktet. Det kan være flere årsaker til dette, bl.a. lav eller ingen utdanning, liten motivasjon til å arbeide, kultur, religion m.v. Det kan derfor anføres at terskelen for å forsøke seg i arbeid er høyere for denne gruppen enn for andre, da disse personene allerede *før* uføretidspunktet arbeidet lite eller ingenting. En «gulrot» i form av at samlet inntekt kan bli høyere enn bortfalt inntekt, er derfor ikke nødvendigvis en uheldig effekt, men tvert i mot kanskje en nødvendighet for at disse personene skal motiveres til å arbeide i tillegg til å motta uføretrygd.

For det andre vil jeg anføre at forarbeidenes argument vedrørende ordningens legitimitet, ikke kan tillegges særlig vekt. At personer med likt beregningsgrunnlag og like høy arbeidsinntekt får svært ulik samlet inntekt pga. ulik uføregrad, skyldes jo nettopp grunnprinsippet om at uføretrygden skal kompensere for den reduserte inntekts- og arbeidsevnen (punkt 5.3.1). Personer som har en lavere uføregrad enn 100 %, har fått fastslått at de har en viss inntekts- eller arbeidsevne i behold. De har dermed en mulighet til å få høyere samlet inntekt dersom denne evnen benyttes. La meg eksemplifisere dette. Det tas utgangspunkt i at inntektsgrensen er 1 G:

³³⁰ Ibid. s. 129

A og B har begge hatt jevn inntekt før uførhet på 5 G. A er 100 % ufør, mens B er 80 % ufør. A mottar uføretrygd på 3,3 G i tillegg til å ha en arbeidsinntekt på 1 G. Samlet inntekt for A er dermed **4,3 G**. B mottar en gradert uføretrygd på 2,64 G, og har fått inntekt etter uførhet fastsatt til 1 G. B kan dermed tjene totalt 2 G før inntektsgrensen (inntekt etter uførhet + 1 G) overskrides. Samlet inntekt kan dermed bli **4,64 G**.

At man ikke benytter seg av muligheten til å få en høyere samlet inntekt ved å utnytte inntekts- eller arbeidsevnen som er i behold, kan ikke undergrave ordningens legitimitet så lenge muligheten er til stede. Følgelig må det legges til grunn at den fastsatte uføregraden i de aller fleste tilfeller er korrekt. Å utforme generelle regler ut i fra enkelttilfeller hvor uføregraden *ikke* er fastsatt korrekt, er etter min mening svært uheldig.

For det tredje er det usikkert om en inntektsgrense på 0,4 G er tilstrekkelig høy til å ivareta administrative hensyn. Statistikk viser at flertallet av uførepensjonister som har en uføregrad på 100 %, ikke har arbeidsinntekt i tillegg til uførepensjonen. I 2004 hadde kun ca. 23 % arbeidsinntekt i tillegg. Av disse hadde 15 % arbeidsinntekt under 0,5 G, 3,5 % hadde arbeidsinntekt mellom 0,5-0,8 G, og 5 % hadde arbeidsinntekt over 0,8 G.³³¹ Flertallet hadde altså arbeidsinntekt mellom 0-0,5 G. At dette tilsier at arbeidsinnsatsen ikke nødvendigvis avhenger av hvor høy inntektsgrensen er, kommer jeg tilbake til. Her er poenget at en inntektsgrense på 0,4 G vil føre til at flere enn før får uføretrygden sin redusert. Videre er det på det rene at inntekten ofte er svært varierende. Dette skyldes dels varierende helsesituasjon, dels tidsbegrensede oppdrag/arbeid som varierer fra år til år. Varierende helsesituasjon, samt holdninger i arbeidsmarkedet, gjør det ofte vanskelig å få faste arbeidsstillinger. Kortvarige oppdrag/arbeid er det derfor lettere å få, og ikke minst lettere å påta seg. Ikke bare vil den lave inntektsgrensen føre til økt saksbehandling, som følge av at flere vil få uføretrygden sin redusert, men den varierende inntekten vil også føre til at korrigeringer av uføretrygdens størrelse ofte må foretas hvert eneste år. Med en inntektsgrense på 1 G, vil man i større grad unngå

³³¹ NOU 2007: 4 s. 147

dette.³³² Ifølge forarbeidene vil den automatiserte rapporteringsløsningen EDAG redusere økte administrative ressurser som følge av ny reduksjonsmodell (punkt 1.3). Forslaget om EDAG er imidlertid ikke vedtatt enda, og det er derfor uvisst hvordan dette systemet vil fungere i praksis.

For det fjerde er en inntektsgrense på 1 G svært viktig for de uføres levekår.³³³ Selv om det muligens kan anføres at samlet inntekt vil bli høy for personer som mottar minsteytelsen, må det tas i betraktning at minsteytelsen i seg selv ikke er særlig høy. En mulighet til å tjene 1 G uten at uføretrygden reduseres, vil for mange kunne avhjelpe at minsteytelsen ligger langt under fattigdomsgrensene i henhold til EUs og OECDs beregninger (se punkt 5.4.3 og 5.5.6.3).

For det femte vil jeg påstå at en inntektsgrense på 1 G i større grad stimulerer til økt arbeidsinnsats. Som følge av lav inntektsgrense og ny reduksjonsmodell, vil personer som har en liten ekstrainntekt i tillegg til uføretrygd sitte igjen med en svært lav økonomisk gevinst.³³⁴ Dette gjelder særlig for lavtlønnede (punkt 6.5.2). En inntektsgrense på 1 G vil kunne kompensere litt for dette, og dermed gi bedre insentiver til å arbeide. At en inntektsgrense på 1 G vil stimulere til økt arbeidsinnsats, er da også bakgrunnen for at friinntekten på 1 G har stått uendret siden 1997 (punkt 6.2.1).

For det sjette vil jeg anføre at en inntektsgrense på 0,4 G vil kunne føre til unødvendig utrygghet for en stor del av de uføretrygdene. Selv om konsekvensen av å overstige inntektsgrensen ikke lenger skal være den samme, bør man ikke undervurdere den utryggheten mange kan føle når de får beskjed om at uføretrygden skal reduseres. Som man ser av statistikken fra 2004, er det svært få uførepensjonister som i dag har en arbeidsinntekt som ligger tett opptil friinntekten på 1 G. Dette kan tyde på at de uheldige konsekvensene ved å overskride friinntekten i gjeldende rett ikke er hovedårsaken til at så få uføre har en arbeidsinntekt som overstiger 0,8 G. Tvert i mot kan det skyldes at disse personene faktisk ikke *klarer* å arbeide mer. Å øke utryggheten

³³² Ibid. s. 224

³³³ Høringsuttalelse FFO (2007) s. 2-3

³³⁴ NOU 2007: 4 s. 223

for en stor gruppe uføretrygdde ved å redusere inntektsgrensen, er etter min mening en unødvendig risiko. Den verst tenkelige konsekvensen vil nemlig kunne være at uføre som har en ustabil helsesituasjon, og som har en varierende arbeidsinntekt på omkring 0,3-0,5 G, for sikkerhets skyld kun velger å arbeide opp til inntektsgrensen på 0,4 G. Man risikerer altså å miste verdifull arbeidskraft, samtidig som de uføre kan miste verdifull tilknytning til arbeidslivet.

Endelig må det nevnes at den någjeldende friinntekten på 1 G synes å ha fungert bra i praksis, *bortsett fra* de uheldige konsekvensene ved økt arbeidsinnsats. Så lenge disse fjernes i den nye ordningen, slik at det alltid lønner seg å øke arbeidsinnsatsen, kan jeg ikke se at det foreligger et reelt behov for å redusere inntektsgrensen fra 1 til 0,4 G. Antall uføre som mottar full uførepensjon i tillegg til å ha en arbeidsinntekt som ligger tett opptil friinntekten, er som nevnt svært få. Forarbeidene gir etter min mening heller ingen tilstrekkelig, god begrunnelse for hvorfor inntektsgrensen bør reduseres med 0,6 G. Tvert i mot trekker de ovenfor nevnte argumentene i retning av at en inntektsgrense på 1 G vil gjøre det enklere, tryggere og enda mer lønnsomt å kombinere arbeid og trygd. Jeg anbefaler derfor at inntektsgrensen heves til 1 G.

Under enhver omstendighet bør inntektsgrensen heves til 0,5 G, jf. statistikken fra 2004 som viser at flertallet av uførepensjonistene hadde en inntekt mellom 0–0,5 G. Videre bør det tas hensyn til ønsket om å skape et enhetlig system i folketrygdloven. I kapittel 15 om stønad til enslig mor eller far, kapittel 16 om ytelser til tidligere familiepleier, samt kapittel 17 om ytelser til gjenlevende ektefelle, er inntektsgrensen 0,5 G, jf. folketrygdloven §§ 15-9, 16-8 og 17-8. Inntektsgrensen i ny folketrygdlov § 12-14 første ledd bør derfor settes lik inntektsgrensen i disse bestemmelsene. Dette vil føre til en forenkling av regelverket.

6.8.3 Inntekter fra politiske verv, veldedig arbeid og omsorgslønn

I gjeldende rett eksisterer det en særskilt unntaksregel for personer som mottar godtgjørelse fra politiske verv, veldedig arbeid og omsorgslønn. Omsorgslønn ytes av kommunen til personer som har et særlig tyngende omsorgsarbeid (punkt 5.7.2). Den særskilte unntaksregelen innebærer at ventetiden på ett år før man kan ha inntekt opptil

friinntekten ikke gjelder for slike inntekter (punkt 6.2.1). Regelen om ett års ventetid, og dermed også det særskilte unntaket i forskriften, skal imidlertid ikke videreføres i den nye ordningen.

Spørsmålet i det følgende er derfor om det bør innføres en særregel for inntekter som skriver seg fra politiske verv, veldedig arbeid og omsorgslønn. Det er blitt foreslått to alternativer: En regel om at det for slike inntekter skal gjelde en inntektsgrense på 1 G, eller en regel om at slike inntekter overhodet ikke skal føre til reduksjon av uføretrygd.

Uførepensjonsutvalget begrunnet disse forslagene med at man normalt har slike aktiviteter ved siden av full jobb.³³⁵ Det ble også påpekt at det ville kunne oppleves som svært demotiverende å få uføretrygden redusert pga. slike inntekter, og at «resultatet kan være sosial tilbaketrekning, total mangel på kontakt med arbeidsmarkedet, samt et hinder for å delta i demokratiske prosesser».³³⁶ Enkelte høringsinstanser støttet forslagene, og påpekte at det er viktig at uføre er aktive samfunnsborgere, og at verv normalt er dårlig betalt i forhold til ordinært arbeid.³³⁷

En regel om en egen inntektsgrense på 1 G for slike inntekter, ble foreslått av regjeringen Bondevik 1 i forbindelse med forslaget om å innføre et toleransebeløp på 0,1 G (punkt 6.2.1).³³⁸ Siden friinntekten på 1 G ble beholdt, var det imidlertid ikke nødvendig med en slik unntaksregel.

Selv om begrunnelsene for slike unntaksregler isolert sett kan synes fornuftige, vil de etter min mening komplisere regelverket, samt føre til urimelig forskjellsbehandling og urimelige resultater. Hvordan skal f.eks. en regel om en egen inntektsgrense på 1 G praktiseres dersom man har slik særskilt inntekt i tillegg til vanlig arbeidsinntekt? Ett alternativ er at inntektsgrensen på 1 G skal gjelde for samlet inntekt. Dette vil imidlertid føre til urimelig forskjellsbehandling dersom den særskilte inntekten utgjør en svært

³³⁵ Ibid.

³³⁶ Ibid. s. 224

³³⁷ Høringsuttalelse Sosial- og helsedirektoratet (2007) s. 9

³³⁸ Ot.prp. nr. 102 s. (2001-2001) s. 40

liten del av samlet inntekt, f.eks. kun 0,1 G. Andre personer som har like høy arbeidsinntekt, men som *ikke* har slik særskilt inntekt i tillegg, vil nemlig få uføretrygden sin redusert. Et annet alternativ er å operere med to inntektsgrenser; en på 0,4 G for vanlig arbeidsinntekt, og en på 1 G for særskilte inntekter. Å operere med to inntektsgrenser, vil imidlertid komplisere regelverket. Det vil også føre til at visse personer kan få en samlet inntekt som er urimelig høy. Selv om det kan innføres en regel om at inntekt ved omfattende verv må betraktes som vanlig arbeidsinntekt, vil en slik regel bare føre til ytterligere problemstillinger: Når er f.eks. vervet så omfattende at inntekten må betraktes som vanlig arbeidsinntekt?

Til tross for at unntaksreglene muligens kan praktiseres på en enkel og grei måte, er det uansett vanskelig å begrunne at politiske verv m.v. skal verdsettes mer enn ordinært arbeid.³³⁹ Det er tale om forskjellige typer arbeid/innsats som er verdifulle på hver sin måte, og som følgelig bør likestilles. Det samme gjelder omsorgslønn, men på et annet grunnlag. En særskilt unntaksregel for omsorgslønn vil nemlig sende et signal om at omsorgslønn ikke er betaling for ordinært arbeid, eller at denne type arbeid normalt skal være dårligere betalt. Dette er uheldig.³⁴⁰

Videre er det usikkert hvor mange uføretrygdede som faktisk vil ha nytte av slike unntaksregler. Flertallet i Uførepensjonsutvalget hadde nemlig ingen statistikk å vise til, og mindretallet (én person) uttalte kun at det var «grunn til å anta» at arbeidsinntekten til uførepensjonistene skrev seg fra kortvarige arbeidsforhold som bl.a. politisk virksomhet og foreningsliv.

Konklusjonen blir derfor at det ikke bør innføres unntaksregler for inntekter som skriver seg fra politiske verv, veldedig arbeid eller omsorgslønn. Dersom det viser seg at de nye reglene – lavere inntektsgrense og ny reduksjonsmodell – fører til en vesentlig nedgang i antall uføre som deltar i slike typer verv m.v., kan det eventuelt vurderes på nytt om det er hensiktsmessig med unntaksregler for slike inntekter.

³³⁹ Prop. 130 L (2010-2011) s. 130

³⁴⁰ Høringsuttalelse Sosial- og helsedirektoratet (2007) s. 9

6.8.4 Forholdsmessig reduksjon

6.8.4.1 Valg av reduksjonsmodell

I vurderingen av hvilken reduksjonsmodell som bør benyttes, hadde man ifølge Uførepensjonsutvalget *tre* hovedmodeller å velge mellom.³⁴¹ Etter min mening er det imidlertid *fem* modeller å velge mellom. I tillegg til de nye modellene som vurderes av utvalget, må man nemlig også ta i betraktning de to modellene som eksisterer i gjeldende rett. I modellene som inneholder en inntektsgrense, tas det utgangspunkt i en grense på 0,4 G:

1. Avkorting krone for krone

Når arbeidsinntekten øker, reduseres uføretrygden med et like stort beløp (folketrygdloven § 12-17 og ny folketrygdlov § 12-14 femte ledd). Dette innebærer at samlet inntekt ikke øker selv om arbeidsinntekten øker. En slik reduksjonsmodell gir liten motivasjon til å øke arbeidsinnsatsen (punkt 6.6).

2. Forholdsmessig reduksjon uten inntektsgrense

Når arbeidsinntekten øker, reduseres uføretrygden med en prosentandel av arbeidsinntekten. En slik reduksjonsmodell fører til at samlet inntekt alltid vil øke ved økt arbeidsinnsats. Uten en inntektsgrense som holder små og tilfeldige beløp utenfor, vil imidlertid administrative kostnader kunne øke. Hvor mye disse kostnadene vil øke, beror muligens på graden av automatiserte og velfungerende datasystemer.

3. Forholdsmessig reduksjon med inntektsgrense

Forholdsmessig reduksjon av inntekt som overskrider en inntektsgrense på 0,4 G, vil føre til at samlet inntekt alltid vil øke ved økt arbeidsinnsats, samtidig som administrative hensyn ivaretas (ny folketrygdlov § 12-14, punkt 6.5).

³⁴¹ NOU 2007: 4 s. 221

4. Revurdering av uføregrad – all inntekt regnes med

Når inntektsgrensen på 0,4 G overskrides, fastsettes det en ny uføregrad ved å ta hensyn til *hele* arbeidsinntekten (folketrygdloven § 12-12). Samlet inntekt reduseres dersom inntektsgrensen overskrides, dvs. at man taper økonomisk på å øke arbeidsinnsatsen (punkt 6.2.2).

5. Revurdering av uføregrad – inntekt under inntektsgrensen holdes utenfor

Når inntektsgrensen på 0,4 G overskrides, fastsettes det en ny uføregrad. Ved fastsettelsen holdes arbeidsinntekt under inntektsgrensen utenfor (reaktiveringsforskriften § 2). Samlet inntekt øker altså ved økt arbeidsinnsats (punkt 6.2.2).

Ved valg av reduksjonsmodell, må det ses hen til hensynene i punkt 6.8.1. For det første tilsier hensynet til *arbeidslinja* at reduksjonsmodellen må gjøre det lønnsomt å øke arbeidsinnsatsen. På bakgrunn av dette hensynet er verken reduksjonsmodell nr. 1 eller nr. 4 aktuelle. Ingen av disse gir nemlig økonomisk motivasjon til å arbeide.

For det andre må *administrative hensyn* tillegges vekt. Som følge av de økonomiske utfordringene folketrygden står ovenfor i fremtiden, er det ikke ønskelig å innføre en regel som fører til økte administrative kostnader. På bakgrunn av dette er heller ikke reduksjonsmodell nr. 2 aktuell.

For det tredje må hensynet til *trygghet og sikkerhet* tillegges vekt. En regel om reduksjon i uføretrygden uten at uføregraden revurderes, gir en trygghet som skal stimulere flere til økt arbeidsinnsats.³⁴² På bakgrunn av dette, vil reduksjonsmodell nr. 3 gi større trygghet enn nr. 5.

Konklusjonen blir dermed at reduksjonsmodellen i ny folketrygdlov § 12-14 andre ledd er den modellen som i størst mulig grad ivaretar hensynene til arbeidslinja, administrative kostnader og trygghet.

³⁴² Prop. 130 L (2010-2011) s. 126

Uten å gå nærmere inn på dette, må jeg imidlertid påpeke problemet som medlemmene fra Fremskrittspartiet tok opp i innstillingen til Stortinget. For private pensjonsleverandører som baserer sine produkter på graderingen i uføretrygden, vil en reduksjonsmodell som ikke medfører at uføregraden reduseres, kunne by på utfordringer. Dette bør derfor utredes nærmere.³⁴³

6.8.4.2 Kompensasjonsgradens betydning

Kompensasjonsgraden spiller som nevnt en helt avgjørende rolle i reduksjonsmodellen. Lavtlønnede med høy kompensasjonsgrad, sitter igjen med en lavere økonomisk gevinst ved økt arbeidsinnsats enn høytlønnede.

Arbeids- og sosialkomiteen foretok en endring i forhold til proposisjonens lovforslag. Regelen om at inntekt før uførhet ikke kunne settes lavere enn 3 G, ble endret til 3,3 G for ektefeller og visse samboere, og 3,5 G for enslige (punkt 5.3.2). Dette ble gjort for å unngå svært høye reduksjonssatser for personer som mottar minstestytelsen. Noen av disse ville nemlig ha sittet igjen med en økonomisk gevinst på kun 11 kroner av hver tjente hundrelapp etter skatt, som følge av høy kompensasjonsgrad.³⁴⁴

I forbindelse med endringen ble det i media uttalt at lavtlønnede nå skulle sitte igjen med 30 kroner av hver tjente hundrelapp, i stedet for bare 11 kroner.³⁴⁵

Storingsrepresentant Kjell Ingolf Ropstad (KrF) uttalte bl.a. at: «Nå vil det ikke være noen som får mer avkorting av inntekten enn 70 prosent, når de mottar uføretrygd».³⁴⁶

For at disse medieuttalelsene skal være riktige, kan ikke kompensasjonsgraden være høyere enn 52 %. Det er nemlig kun ved en slik kompensasjonsgrad, eller lavere, at man sitter igjen med minst 30 kroner av hver tjente hundrelapp etter skatt:

³⁴³ Innst. 80 L (2011-2012) s. 21

³⁴⁴ Ibid. s. 22

³⁴⁵ Nekstad (2011), NTB (2011)

³⁴⁶ Løset (2011)

Økonomisk gevinst			
	Kroner	Prosent	Kroner
Økt lønn	100		
Redusert trygd	52		
Økonomisk gevinst (før skatt)	48		
- Skatt av lønn		28	28,00
- Trygdeavgift		7,8	7,80
+ Spart skatt av trygd		28	14,56
+ Spart trygdeavgift		7,8	4,05
I behold etter skatt			30,81

Med en kompensasjonsgrad på 52 % som utgangspunkt, ser man altså at den formelle kompensasjonsgraden på 66 % medfører en lavere økonomisk gevinst enn 30 kroner (eksempel 1 i punkt 6.5.2). Det samme er tilfellet for lavtlønnede som mottar minsteytelsen. Kompensasjonsgraden for disse regner man ut ved å se hvor mye minsteytelsen utgjør av inntekt før uførhet i ny folketrygdlov § 12-8 andre ledd bokstav a-c. For minsteytelse ved ordinær sats er kompensasjonsgraden 69 % (2,28 G / 3,3 G), ved høy sats 71 % (2,48 G / 3,5 G), for garantitillegg ved ordinær sats 59 % (2,66 G / 4,5 G) og for garantitillegg ved høy sats 65 % (2,91 G / 4,5 G). Personer som mottar minsteytelsen ved høy sats har den høyeste kompensasjonsgraden, og er dermed den gruppen som vil sitte igjen med lavest økonomisk gevinst ved økt arbeidsinnsats; kun 18,62 kroner av hver tjente hundrelapp (eksempel 2 i punkt 6.5.2).

For det første er de politiske uttalelsene i media i strid med reglene i ny folketrygdlov §§ 12-8 og 12-14. Man sitter igjen med ca. 30 kroner *før* skatt, men ikke *etter* skatt. Det er svært uheldig at man utad gir inntrykk av at reglene er gunstigere enn det de faktisk er, spesielt siden den lave økonomiske gevinsten var svært omtvistet da lovforslaget ble behandlet i Stortinget.

For det andre er det meget uvisst om en såpass lav økonomisk gevinst som 18,62 kroner vil stimulere til økt arbeidsinnsats. Den gunstige reduksjonsmodellen i reaktiviseringsforskriften har jo *ikke* hatt tilstrekkelig ønsket effekt, til tross for at den gjorde det mer lønnsomt for uførepensjonistene å øke arbeidsinnsatsen. Forskjellen mellom reduksjonsmodellen i forskriften og den nye reduksjonsmodellen, er selvsagt at uføregraden ikke lenger skal revurderes selv om uføretrygden reduseres. En sterk tro på at uføre i større grad enn før vil øke arbeidsinnsatsen til tross for lav økonomisk gevinst,

må i så fall begrunnes med at de uheldige konsekvensene ved å øke arbeidsinnsatsen i gjeldende rett skal fjernes. Som tidligere nevnt er det imidlertid ikke sikkert at disse konsekvensene er hovedårsaken til at så få uførepensjonister i dag har en arbeidsinntekt over 1 G.

Spørsmålet blir da hvordan disse lave økonomiske gevinstene *kan* og *bør* unngås, for å stimulere uføre til å øke arbeidsinnsatsen.

Én mulighet er å innføre en regel om *maksimal reduksjonsprosent* i ny folketrygdlov § 12-14 andre ledd. Denne må som nevnt ovenfor være 52 %, dersom alle skal sitte igjen med en økonomisk gevinst på minst 30 kroner etter skatt. Dersom det ikke er aktuelt å innføre en slik generell regel, bør det i hvert fall vurderes å innføre en slik regel for unge uføre med rett til garantitillegg. I forarbeidene fokuseres det jo særlig på ulempen med at unge uføre ikke får prøvd seg i arbeidslivet, og at den arbeidsrettede bistanden til unge uføre bør styrkes.³⁴⁷ En gunstigere regel for denne gruppen, vil derfor være i samsvar med ønsket om å få flere unge uføre i arbeid. Under enhver omstendighet mener jeg at det bør innføres en regel om maksimal reduksjonsprosent på 66 %, dvs. lik den formelle kompensasjonsgraden. Dette vil føre til en likebehandling av lavtlønnede og andre personer med jevn arbeidsinntekt under inntektstaket, og vil dermed kunne gjøre det lettere for lavtlønnede å akseptere en økonomisk gevinst på kun 20,83 kroner (eksempel 1 i punkt 6.5.2).

En annen mulighet er å endre nivåene på *inntekt før uførhet* i ny folketrygdlov § 12-8 andre ledd bokstav a-c, slik at kompensasjonsgradene blir lavere, og dermed også reduksjonsprosentene (punkt 5.3.2). Dersom man velger dette alternativet, må man i så fall være oppmerksom på konsekvensene dette får for inntektstaket i ny folketrygdlov § 12-14 tredje ledd. Uføretrygden faller nemlig ikke bort før arbeidsinntekten utgjør 80 % av inntekt før uførhet (punkt 6.7.1). Dersom inntekt før uførhet settes til 3,3 G, kan man tjene 2,64 G før uføretrygden faller bort. Hever man imidlertid nivået til 3,5 G, kan man tjene 2,8 G før uføretrygden faller bort.

³⁴⁷ Prop. 130 L (2010-2011) punkt 6.4

Dersom den maksimale reduksjonsprosenten skal være 52 % ved å endre nivåene på inntekt før uførhet, må det i samsvar med nivået på minsteytelsen og garantitillegget (punkt 5.4.3) foretas følgende endringer i ny folketrygdlov § 12-8 andre ledd bokstav a-c:

- **3,3 G må endres til 4,4 G for minsteytelse ved ordinær sats**
(2,28 G / 4,4 G = en kompensasjonsgrad på 51,8 %)
- **3,5 G må endres til 4,8 G for minsteytelse ved høy sats**
(2,48 G / 4,8 G = en kompensasjonsgrad på 51,7 %)
- **4,5 G må endres til 5,1 G for garantitillegg ved ordinær sats**
(2,66 G / 5,1 G = en kompensasjonsgrad på 52,2 %)
- **4,5 G må endres til 5,6 G for garantitillegg ved høy sats**
(2,91 G / 5,6 G = en kompensasjonsgrad på 52 %)

Dersom den maksimale reduksjonsprosenten skal være 66 %, må følgende endringer foretas:

- **3,3 G må endres til 3,5 G for minsteytelse ved ordinær sats**
(2,28 G / 3,5 G = en kompensasjonsgrad på 65,1 %)
- **3,5 G må endres til 3,8 G for minsteytelse ved høy sats**
(2,48 G / 3,8 G = en kompensasjonsgrad på 65,3 %)
- **4,5 G kan bestå uendret for garantitillegg ved ordinær og høy sats**
(kompensasjonsgraden er lavere enn 66 % i begge tilfeller)

Under enhver omstendighet bør imidlertid kompensasjonsgraden, og dermed også reduksjonsprosenten, for enslige og gifte være tilnærmet den samme. Det er ikke rimelig at enslige får en større reduksjon i uføretrygden ved økt arbeidsinnsats enn gifte. På samme måte som i ny folketrygdlov § 12-8 andre ledd bokstav a og b, bør det derfor i bokstav c skilles mellom unge uføre som lever sammen med en ektefelle og «andre» unge uføre. Dette er i samsvar med begrunnelsen for den sivilstanddifferensierte minsteytelsen (punkt 5.4.4.1). Inntekt før uførhet for unge uføre som lever sammen med

en ektefelle kan bli stående på 4,5 G, men må endres til 5 G for «andre» unge uføre. På den måten blir forskjellen mellom kompensasjonsgradene ca. 1 % i stedet for 5 %.

En tredje mulighet kan være å innføre en regel om *gunstigere beskatning* for de lavtlønnede, dvs. personer som mottar minsteytelsen. Jeg går imidlertid ikke nærmere inn på hvordan en slik skatteregel bør utformes.

6.8.5 Bortfall av uføretrygd

Det har blitt anført at inntektstaket kan skape en uheldig terskeffekt for personer som har arbeidsinntekt nært opptil dette taket, som følge av at den resterende uføretrygden faller bort ved den minste overskridelse. I innstillingen til Stortinget viste medlemmene fra Fremskrittspartiet til en artikkel i tidsskriftet «Kapital», hvor det ble uttalt at: «... effekten av 80-prosentsgrensen vil derfor bli den motsatte av intensjonen om å få uføre tilbake i arbeid». Uføretrygdene som arbeider opp til inntektstaket vil derfor vegre seg for å bli «helt friske» dersom de kommer dårligere ut økonomisk.³⁴⁸

Til dette skal det for det første bemerkes at antall uføre som kan klare å arbeide såpass mye at de vil komme i nærheten av dette taket, er svært få. Som nevnt i punkt 6.7.1 vil inntektstaket i all hovedsak kun være aktuelt for personer som har en betydelig inntekts- eller arbeidsevne i behold, eller som i løpet av perioden de mottar uføretrygd opplever en vesentlig forbedring av sin helsemessige situasjon. Statistikk viser videre at kun 0,4 % hadde en lavere uføregrad enn 50 % i 2011, og at kun 17,5 % hadde en uføregrad mellom 50-99 %.³⁴⁹ Dette forteller oss to ting: At regelen i folketrygdloven § 12-11 tredje ledd om at uføregraden kan settes ned til 20 % brukes uhyre sjeldent, og at det kun er et mindretall av de uføretrygdene som kan klare å nå inntektstaket. Terskeffekten som oppstår ved å overskride inntektstaket, vil derfor kun være aktuell for en svært liten gruppe.

³⁴⁸ Innst. 80 L (2011-2012) s. 20

³⁴⁹ www.nav.no

For det andre kan det anføres at personer som faktisk forsøker seg i arbeid med en så stor innsats at de når inntektstaket, har et sterkt ønske om å bli 100 % arbeidsfør igjen. Det økonomiske tapet som oppstår dersom inntektstaket overskrides, kan derfor være av mindre betydning for denne gruppen. At den hvilende retten i ny folketrygdlov § 12-9 tredje ledd skal gjøre det tryggere å overskride inntektstaket, må da også tillegges en viss vekt.

Etter dette kan jeg ikke se at det er grunnlag for å endre regelen om et inntektstak på 80 % av inntekt før uførhet. Dersom enkelte vil komme i nærheten av dette taket, vil det jo faktisk være en seier i seg selv. Det betyr nemlig at den nye reduksjonsmodellen gjør det lettere å kombinere arbeid og trygd. Først når statistikk kan påvise at mange uføretrygdde har arbeidsinntekt som ligger tett oppunder inntektstaket, vil det være grunnlag for å revurdere regelen.

7 Helhetsvurdering

7.1 Innledning

Ovenfor har jeg løpende foretatt rettspolitiske vurderinger av de nye beregnings- og utmålingsreglene. Jeg har anbefalt lovtekniske endringer, materielle endringer, og jeg har påpekt enkelte inkurier. Avslutningsvis skal jeg derfor forsøke å gi en mer helhetlig vurdering av de nye reglene ved å svare på de tre generelle problemstillingene (punkt 1.2).

7.2 Er endringene egnet til å nå målsettingene?

Det må skilles mellom de ulike målsettingene i punkt 2.5:

Den første, og den desidert viktigste målsettingen med de nye reglene, er *økt deltakelse i arbeidslivet*. Lovendringene som kan føre til at denne målsettingen nås, knytter seg til reglene om reduksjon av uføretrygd pga. inntekt. Det er meget positivt at de nye reglene fører til at det alltid vil lønne seg å øke arbeidsinnsatsen, og at uheldige konsekvenser

av å overstige inntektsgrensen fjernes. At lovendringene vil føre til økt deltakelse i arbeidslivet, er etter min mening imidlertid litt optimistisk. Jeg skal her peke på fire grunner til dette:

- 1) Den viktigste innsatsen for å øke arbeidsinnsatsen skjer lenge før uføretrygd innvilges. Dette påpekes også flere steder i forarbeidene. Det foreligger en rekke tilgjengelige *arbeidsrettede tiltak* som skal føre til et mer inkluderende arbeidsliv, og et vilkår for rett til uføretrygd er da også at alle hensiktsmessige arbeidsrettede tiltak skal være forsøkt før uføretrygd innvilges. Videre viser statistikk at flertallet av de uføre mottar *arbeidsavklaringspenger* før de søker om uføretrygd, med de krav til aktiv egeninnsats som oppstilles i dette regelverket. Dersom vedkommende etter alt dette likevel ikke har lyktes å komme tilbake i arbeid igjen, kan man vel neppe forvente et annet og bedre resultat etter at uføretrygd er innvilget.
- 2) Statistikk tilsier at de *uheldige konsekvensene* av å øke arbeidsinnsatsen i gjeldende rett ikke er hovedårsaken til at så få uføre har arbeidsinntekt over 1 G. En fjerning av disse vil derfor ikke nødvendigvis medfører at uføre øker arbeidsinnsatsen.
- 3) For at uføre skal kunne forsøke seg i arbeid, er det helt avgjørende at *arbeidsmarkedet* har ressurser, og ikke minst vilje, til å ta i mot disse arbeidstakerne som ofte bare kan jobbe «litt av og til», og som har en ustabil helsesituasjon. Det er ikke en selvfølge at dette alltid er tilfellet. Uten et tilrettelagt arbeidsmarked, vil det kunne bli vanskelig å nå målsettingen.
- 4) *Den økonomiske gevinsten* ved å øke arbeidsinnsatsen er svært lav for de lavtlønnede. Selv om det i større grad enn før lønner seg å arbeide i tillegg til å motta uføretrygd, er beløpet man sitter igjen med etter skatt for lavt til at man med rimelighet kan forvente økt deltakelse i arbeidslivet. «Gulroten» som skal motivere til økt arbeidsinnsats, er etter min mening ikke fristende nok. Merk at forarbeidene legger stor vekt på økonomiske insentiver når det gjelder nivået på

uføretrygden, men ikke når det gjelder den økonomiske gevinsten ved økt arbeidsinnsats.

Den andre målsettingen er å *styrke folketrygdens ytelser til uføre*. Betrakter man nivået på uføretrygden isolert sett, må man kanskje kunne si at målsettingen kan nås.

Gjennomsnittlig uføretrygd blir nemlig noe høyere etter skatt enn ved en videreføring av dagens ordning. I samme retning trekker den nye reduksjonsmodellen, som medfører at de uføre sitter igjen med en høyere uføretrygd enn før dersom inntektsgrensen overskrides. Dette gjelder imidlertid bare for personer som har kapasitet til å tjene over 1 G. Av momenter som trekker i motsatt retning, kan nevnes at ektefelletillegget og etterlattefordelene avvikles. Dette svekker ytelsen til uføre. Det samme gjør den lave inntektsgrensen på 0,4 G for personer som bare har kapasitet til å tjene opp mot 1 G. De kan jo ikke lenger beholde en uredusert uføretrygd i tillegg til 1 G. Videre er det på det rene at nivået på minsteytelsen og garantitillegget kun er blitt hevet for å kompensere for økt skattlegging. Etter min mening er det derfor vanskelig å konkludere med at uføretrygden er blitt særlig styrket ved de nye reglene. Jeg kan ikke se at lovgiver har foretatt endringer som tilsier dette.

Den tredje målsettingen er *bedre samsvar mellom uføretrygd og bortfalt inntekt*. Det er den nye beregningsmodellen som skal føre til dette. For personer som har hatt fast og jevn inntekt i årene før uføretidspunktet, vil uføretrygden være representativ for bortfalt inntekt. Mindre representativ vil den imidlertid kunne bli for selvstendig næringsdrivende, studenter, og personer som i beregningsperioden arbeider deltid pga. svekket helse. Med tanke på hvor mange som særlig faller inn under de to sistnevnte gruppene, er det derfor usikkert om målsettingen kan nås.

Den fjerde og siste målsettingen er at *regelverket skal bli enklere å forstå*. Den nye beregningsmodellen er etter min mening vesentlig enklere å forstå enn pensjonsmodellen med grunnpensjon, tilleggspensjon, særtillegg, pensjonspoeng, poengår, sluttpoengtall osv. I den nye modellen er det færre slike vanskelige begreper å forholde seg til, og det blir derfor enklere å forstå hvordan uføretrygden beregnes. Avviklingen av ektefelletillegget og etterlattefordelene, færre satser for minsteytelsen,

samt at det nå blir færre henvisninger til folketrygdlovens kapittel 3, vil også bidra til et enklere og mer helhetlig regelverk. Den nye reduksjonsmodellen derimot, trekker i motsatt retning. Hvordan og hvor mye uføretrygden skal reduseres når arbeidsinntekten overstiger inntektsgrensen, er det svært vanskelig å forstå både ved første, andre og tredje lesning av lovteksten. Dette er uheldig, da reduksjon av uføretrygd ofte er det punktet som uføre bekymrer seg mest over.

7.3 Vil endringene kunne ha uheldige virkninger?

Som allerede nevnt, vil den nye *beregningsmodellen* kunne ha uheldige virkninger for selvstendig næringsdrivende, studenter, og personer som arbeider deltid pga. svekket helse. Har man i løpet av beregningsperioden på fem år kun arbeidet i ett eller to år, vil man kun få minsteytelsen. Og har man i beregningsperioden hatt lav eller ustabil inntekt pga. deltidsarbeid, studier eller oppstart av bedrift, risikerer man å få en uføretrygd som er mindre representativ for bortfalt inntekt. For å hindre slike uheldige virkninger, har jeg derfor anbefalt å innføre en regel om fiktiv inntekt for år med studier, en regel om at det kan ses bort fra år med studier dersom dette er til fordel for vedkommende, og en utvidelse av beregningsperioden fra fem til åtte år.

De nye reglene om *reduksjon av uføretrygd pga. arbeidsinntekt* vil også kunne ha uheldige virkninger. Jeg skal her særlig peke på tre uheldige virkninger:

- 1) Den lave inntektsgrensen kan medføre at personer som muligens kunne ha klart å arbeide opp mot 1 G, kun velger å arbeide opp mot inntektsgrensen på 0,4 G. Dette skyldes at frykten for å få uføretrygden redusert ofte kan være stor. Man risikerer altså å miste verdifull arbeidskraft.
- 2) Den kompliserte reduksjonsmodellen kan ha samme effekt. Dersom vedkommende ikke forstår hvordan og hvor mye uføretrygden blir redusert, kan det være skummelt å øke arbeidsinnsatsen. Informasjon fra NAV og myndighetene som gjør det enklere å forstå reduksjonsmodellen, er derfor helt avgjørende.

- 3) Kompensasjonsgraden til enslige unge uføre som mottar garantitillegg, er høyere enn for unge uføre som lever sammen med en ektefelle. Dette skyldes at den fiktive inntekten før uførhet i ny folketrygdlov § 12-8 andre ledd bokstav c ikke er sivilstanddifferensiert. Enslige sitter dermed igjen med en lavere økonomisk gevinst ved økt arbeidsinnsats enn gifte. Dette er stikk i strid med begrunnelsen for at minsteytelsen og garantitillegget er sivilstanddifferensiert, nemlig at enslige har høyere utgifter enn gifte per person.

Hevingen av nivået på brutto minsteytelse som følge av økt skattlegging kan som nevnt få konsekvenser for retten til bl.a. bostøtte. Dette er uheldig siden mange unge uføre i dag mottar bostøtte. En samordning som fører til at denne uheldige virkningen unngås, er derfor ønskelig og nødvendig.

7.4 Regler som videreføres slik de er; burde disse likevel ha blitt endret?

Vilkårene for rett til *garantitillegg* for unge uføre videreføres uten endringer. Etter min mening bør imidlertid aldersvilkåret endres fra 26 til 28 år, og de strenge, medisinske vilkårene bør fjernes. Disse endringene vil styrke folketrygdens ytelser til unge uføre i tillegg til å være prosessbesparende.

Det behovsprøvde *barnetillegget* er foreløpig ikke blitt endret, men siste ord i saken er ikke sagt. Etter min mening fremstår det som rimelig klart at det behovsprøvde barnetillegget bør beholdes. En innføring av et standardisert barnetillegg, og/eller en øvre grense for mottakelse av barnetillegg, vil være i strid med målsettingen om å styrke folketrygdens ytelser til uføre, og vil kunne ha uheldige virkninger for hele familien både på kort og lang sikt. Hensynet til barna er her helt sentralt.

8 Litteraturliste

8.1 Lover

- | | |
|------|--|
| 1814 | Kongeriget Norges Grundlov av 17. mai 1814 |
| 1936 | Midlertidig lov om hjelp til blinde og vanføre av 16. juli 1936 nr. 3
(<i>opphevet</i>) |
| 1960 | Lov om uføretrygd av 22. januar 1960 nr. 1 (<i>opphevet</i>) |
| 1966 | Lov om folketrygd (folketrygdloven) av 17. juni 1966 nr. 12 (<i>opphevet</i>) |
| 1969 | Lov om skadeserstatning (skadeserstatningsloven) av 13. juni 1969
nr. 26 |
| 1991 | Lov om sosiale tjenester m.v. (sosialtjenesteloven) av 13. desember 1991
nr. 81(<i>opphevet</i>) |
| 1997 | Lov om folketrygd (folketrygdloven) av 28. februar 1997 nr. 19 |
| 1998 | Lov om kontantstøtte til småbarnsforeldre (kontantstøtteloven) av 26.
juni 1998 nr. 41 |
| 1999 | Lov om skatt av formue og inntekt (skatteloven) av 26. mars 1999 nr. 14 |
| 2006 | Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-loven) av 16. juni 2006
nr. 20 |
| 2011 | Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og
omsorgstjenesteloven) av 24. juni 2011 nr. 30 |
| 2011 | Lov om endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til
uføre) av 16. desember 2011 nr. 59 |
| 2012 | Lov om endringer i kontantstøtteloven av 6. januar 2012 nr. 01 |

8.2 Konvensjoner

Barnekonvensjonen FNs konvensjon om barnets rettigheter, 20. november 1989

8.3 Forskrifter

1997	Forskrift om fastsetting og endring av uføregrad i forhold til pensjonsgivende inntekt av 25. mars 1997 nr. 266
2001	Forskrift om forsøksvirksomhet for reaktivisering av uførepensjonister av 18. september 2001 nr. 1083
2007	Forskrift om friinntekt og inntektsgrenser for uførepensjonister av 30. april 2007 nr. 392
2008	Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv. av 11. desember 2008 nr. 1320
2010	Forskrift om arbeidsavklaringspenger av 10. februar 2010 nr. 152

8.4 Forarbeider

NOU 2000: 27	Sykefravær og uførepensjonering
NOU 2004:1	Modernisert folketrygd
NOU 2007: 4	Ny uførestønad og ny alderspensjon til uføre
NOU 2008: 6	Kjønn og lønn
NOU 2011: 7	Velferd og migrasjon
NOU 2011: 14	Bedre integrering
NOU 2011: 15	Rom for alle
NOU 2012: 6	Arbeidsrettede tiltak
Dokument 16 (2011-2012)	Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, avgitt 19. desember 2011
Ot.prp. nr. 17 (1965-1966)	Om lov om folketrygd
Ot.prp. nr. 42 (1980-1981)	Om lov om endringer i lov av 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd
Ot.prp. nr. 7 (1986-1987)	Om lov om endringer i lov av 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd og i visse andre lover. (Utvidet rett til betalt permisjon ved fødsel, adopsjon og barns sykdom. Øking av den garanterte tilleggspensjon til fødte og unge uføre og andre endringer.)
Ot.prp. nr. 65 (1988-1989)	Om lov om endringer i lov 17 juni 1966 nr 12 om folketrygd (Pensjon til personer med

	utenlandsopphold i yrkesaktiv alder og utbetaling av pensjoner i utlandet)
Ot.prp. nr. 77 (1989-1990)	Om lov om endringer i lov 17 juni 1966 nr 12 om folketrygd og i visse andre lover. Endringer i folketrygdens pensjonssystem.
Ot.prp. nr. 29 (1995-1996)	Om ny lov om folketrygd (folketrygdloven)
Ot.prp. nr. 8 (1996-1997)	Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (Oppfølging av Velferdsmeldingen)
Ot.prp. nr. 4 (2001-2002)	Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (samleproposisjon høsten 2001)
Ot.prp. nr. 27 (2001-2002)	Om lov om endringer i folketrygdloven (økning av folketrygdens barnetillegg m.m.)
Ot.prp. nr. 102 (2001-2002)	Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (tidsbegrenset uførestønad)
Ot.prp. nr. 9 (2004-2005)	Om lov om endringer i folketrygdlova og i enkelte andre lover (samleproposisjon hausten 2004)
Ot.prp. nr. 47 (2005-2006)	Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)
Ot.prp. nr. 4 (2008-2009)	Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner)
Ot.prp. nr. 8 (2008-2009)	Om lov om endringer i folketrygdloven (samleproposisjon høsten 2008)
Ot.prp. nr. 37 (2008-2009)	Om lov om endringer i folketrygdloven (ny alderspensjon)
Prop. 130 L (2010-2011)	Endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre)
Innst. O. nr. XIX (1969-1970)	Innstilling fra sosialkomitéen om lov om endringer i lov om folketrygd av 17. juni 1966

Innst. O. nr. 104 (1996-1997)	Innstilling fra sosialkomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Ansgar Gabrielsen, Valgerd Svarstad Haugland, Asmund Kristoffersen, Eilef A Meland og Tove Kari Viken om lov om endringer i lov av 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven). (Endring av aldersgrense for garantert tilleggspensjon for fødte uføre og unge uføre)
Innst. O. nr. 86 (2002-2003)	Innstilling fra sosialkomiteen om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (tidsbegrenset uførestønad)
Innst. O. nr. 36 (2004-2005)	Innstilling frå sosialkomiteen om lov om endringar i folketrygdlova og i enkelte andre lover
Innst. O. nr. 76 (2007-2008)	Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om lov om endringer i folketrygdloven og representantlovforslag fra stortingsrepresentantene Robert Eriksson og Carl I. Hagen om lov om endringer i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven)
Innst. 80 L (2011-2012)	Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre)
St.meld. nr. 27 (2000-2001)	Gjør din plikt – Krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning
St.meld. nr. 12 (2004-2005)	Pensjonsreform – trygghet for pensjonene
St.meld. nr. 5 (2006-2007)	Opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden
St.meld. nr. 44 (2008-2009)	Utdanningslinja
St.meld. nr. 6 (2010-2011)	Likestilling for likelønn
St.meld. nr. 29 (2010-2011)	Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv. Arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerheit

8.5 Rundskriv

NAV – Arbeids- og velferdsetaten	<i>Rundskriv til ftrl kap 3 del I: Del I. Grunnpensjon og særtillegg. (R03-01-A11)</i>
NAV – Arbeids- og velferdsetaten	<i>Rundskriv til ftrl kap 3 del III: Del III. Særregler for tilleggspensjon til uførepensjonister. (R03-03-C11).</i>
NAV – Arbeids- og velferdsetaten	<i>Rundskriv til ftrl kap 3 del V: Del V. Forsørgingstillegg. (R03-05-C11).</i>
NAV – Arbeids- og velferdsetaten	<i>Rundskriv til ftrl kap 11: Arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader. (R11-00-K11).</i>
NAV – Arbeids- og velferdsetaten	<i>Rundskriv til ftrl kap 12: Uførepensjon. (R12-00-A12)</i>
Sosial- og helsedepartementet	<i>Omsorgslønn. Tilleggsrundskriv til rundskriv I-1993-1 til lov om sosiale tjenester mv. (I-1998-42).</i>

8.6 Rettspraksis

Rt-2005-548

Rt-2005-1757

Rt-2007-899

Rt-2007-912

Rt-2010-113

8.7 Trygderettskjennelser

TRR-1998-752

TRR-1999-4236

TRR-2003-3737

TRR-2005-663

TRR-2006-2362

TRR-2007-1974

TRR-2008-31

TRR-2010-1318
TRR-2010-1505
TRR-2010-1626
TRR-2010-1738
TRR-2010-1921
TRR-2011-773

8.8 Litteratur

Bergene, Ann Cecilie,
Steen, H. Arild og
Gamperiene, Migle

Norsk arbeidsliv 2011. Stabilt, men skyer i horisonten.

Arbeidsforskningsinstituttet, 2011.

[http://ys.no/kunder/ys/mm.nsf/lupgraphics/Barometerrapport_2011.pdf/\\$file/Barometerrapport_2011.pdf](http://ys.no/kunder/ys/mm.nsf/lupgraphics/Barometerrapport_2011.pdf/$file/Barometerrapport_2011.pdf)

[sitert 20.02.2012].

Brækhus, Hege

Mor kan ikke bli syk. Om uførepensjon til husmødre etter folketrygdloven – i et kvinnerettslig perspektiv. Tromsø,

1996. (Doktoravhandling / Universitetet i Tromsø.

Institutt for rettsvitenskap).

Dahl, Grete og Lien, Sandra

Uførepensjon og sosialhjelp/introduksjonsstønad blant innvandrere. Statistisk sentralbyrå, rapporter 2006/24.

http://www.ssb.no/emner/03/04/rapp_200624/rapp_200624.pdf [sitert 20.02.2012].

Drazkowski, Alina Rebecca

Rettsikkerheten ved tildeling av uførepensjon. Oslo,

2011. (Studentavhandling / Universitetet i Oslo. Institutt for rettsvitenskap).

- Ellingsen, Jostein *Utviklingen i uførepensjon, 31. desember 2011*. Arbeids- og velferdsdirektoratet / Seksjon for statistikk. Statistikknotat, 2012.
- Haider, Imran *Betydningen av faktisk inntekt i vurderingen av en persons inntektsevne når deler av inntektene skriver seg fra andres hjelp*. I: Tidsskrift for erstatningsrett, 2006 s. 75-90.
- Holgersen, Gudrun *Kravet om attføring som vilkår for rett til uførepensjon – en analyse med utgangspunkt i Rt-2010-113*. I: Tidsskrift for erstatningsrett, forsikringsrett og velferdsrett. 2010 s. 222-249.
- Kitterød, Ragni Hege og Rønsen, Marit *Husmor i likestillingsland: Hvem er hjemmearbeidende i dag?* Statistisk sentralbyrå. Samfunnsspeilet 1/2011, s. 8-20.
<http://www.ssb.no/samfunnsspeilet/utg/201101/ssp.pdf>
[sitert 21.02.2012].
- Kjønstad, Asbjørn *Trygd og erstatning ved personskade. Utviklingslinjer, utbredelse og ulikheter*. Oslo, 1977.
- Kjønstad, Asbjørn *En sammenligning mellom trygderettslige lovforarbeider og lovforarbeider fra den « sentrale juss »*. I: Lov og Rett. 1978 s. 3-22.
- Kjønstad, Asbjørn *Folketrygdens uførepensjon*. 2. utgave. Oslo, 1992.
- Kjønstad, Asbjørn (red.) *Folketrygdloven med kommentarer*. 2. utgave. Oslo, 2007.

- Kjønstad, Asbjørn *Innføring i trygderett*. 4. utgave. Oslo, 2009.
- Kjønstad, Asbjørn og Syse, Aslak *Velferdsrett I*. 4. utgave. Oslo, 2008.
- Lowzow, Andreas Hjelseth *Ny alderspensjon. En rettslig fremstilling og rettspolitisk vurdering*. Oslo, 2009. (Studentavhandling / Universitetet i Oslo. Institutt for rettsvitenskap).
- Lødrup, Peter *Lærebok i erstatningsrett*. 6. utgave. Oslo, 2009.
- Løwe, Torkil og Sæther, Jan Petter *Studenters inntekt, økonomi og boforhold. Studenters levekår 2005*. Statistisk sentralbyrå, rapporter 2007/2. http://www.ssb.no/emner/00/02/rapp_200702/rapp_200702.pdf [sitert 20.02.2012].
- Spidsberg, Roger *Ung ufør-ordning i folketrygden*. I: Tidsskrift for erstatningsrett, 2005 s. 62-82
- Spidsberg, Roger *Ung ufør-ordningen – med utgangspunkt i to høyesterettsdommer*. Tidsskrift for erstatningsrett, 2009 s. 22-35.
- Sæther, Jan Petter *Unge uføres levekår*. Statistisk sentralbyrå, rapporter 2009/35. http://www.ssb.no/emner/00/02/rapp_200935/rapp_200935.pdf [sitert 21.02.2012]
- Villund, Ole *Yrkesdata for selvstendig næringsdrivende*. Statistisk sentralbyrå, dokumentasjonsnotat 2005/43.

http://www.ssb.no/emner/06/01/notat_200543/notat_200543.pdf [sitert 20.02.2012].

Villund, Ole

Riktig yrke etter utdanning? En registerbasert undersøkelse om kompetanse og arbeidsoppgaver hos ansatte med innvandrerbakgrunn. Statistisk sentralbyrå, rapporter 2008/37.

http://www.ssb.no/emner/06/01/rapp_200837/rapp_200837.pdf [sitert 21.02.2012].

8.9 Høringsuttalelser

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/hoeringer/hoeringsdok/2007/horing-nou-20074-ny-uforestonad-og-ny-al/horingsuttalelser.html?id=472163> [sitert 21.02.2012].

Akademikerne

Arbeids- og velferdsdirektoratet

Arbeids- og velferdstilsattes yrkesorganisasjon (AVYO)

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO)

Juss-Buss

Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU)

Norges Handikapforbund

Norsk Journalistlag

Sosial- og helsedirektoratet

Statens råd for funksjonshemmede

Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

8.10 Avisartikler

Hellesnes, Pål

Samler troppene. I: Klassekampen. 10. juni 2011, s. 10.

Koksrud, Anne Siri

Uføretrygd – et valg. 9. august 2011.

<http://www.minervanett.no/2011/08/09/uforetrygd-%E2%80%93-et-valg> [sitert 21.02.2012].

- Løset, Kjetil *Lavtlønnede uføre er vinnere i ny avtale.* 8. desember 2011. <http://politisk.tv2.no/nyheter/lavtlonnede-ufore-er-vinnere-i-ny-avtale> [sitert 21.02.2012].
- Moe, Ingeborg og Hultgren, John *Kan komme 100 000 nye studenter.* I: Aftenposten 11. september 2009. <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article3262512.ece> [sitert 01.03.2012].
- Nekstad, Vegard *Uføre i jobb skal få mer.* I: Fædrelandsvennen. 13. desember 2011, s. 11.
- NTB *Uføreangrep fra flere hold.* I: Dagsavisen. 28. mai 2011, s. 14.
- NTB *Uføre får mer igjen for å jobbe.* I: Klassekampen. 9. desember 2011, s. 4.
- Ødegaard, Ola *Uførereformen skaper fattige!* I: Adresseavisen. 9. juni 2011, s. 14.
- Østerbø, Kjell *På verdenstoppen i uføre.* I: Bergens Tidende. 6. oktober 2011. <http://www.bt.no/nyheter/innenriks/Pa-verdenstoppen-i-ufore-2588923.html> [sitert 20.02.2012].

8.11 Diverse dokumenter

OECD-rapport 2010: *Sickness, Disability and Work: Breaking the barriers. A SYNTHESIS OF FINDINGS ACROSS OECD COUNTRIES.*

Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv 1. mars 2010 – 31. desember 2013 (IA-avtalen). Oslo, 24. februar 2010.

Høring av arbeidsgrupperapport om forslag til ny ordning for arbeidsgiveres rapportering. Høringsbrev 4. Mars 2011.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/hoeringer/hoeringsdok/2011/horing-av-arbeidsgrupperapport-om-forsla/horingsbrev.html?id=635108> [sitert 21.02.2012].

Høring NOU 2007:4 Ny uførestønad og ny alderspensjon til uføre. Høringsbrev 11. Juni 2007.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/hoeringer/hoeringsdok/2007/horing-nou-20074-ny-uforestonad-og-ny-al/-4.html?id=472166> [sitert 12.03.2012].

8.12 Nettdresser

http://www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Jobb+og+helse/Uf%C3%B8repensjon/Uf%C3%B8repensjon/Mottakere+av+uf%C3%B8repensjon%2C+etter+kj%C3%B8nn+og+alder.+Pr.+30.06.2002-2011+*%29.+Antall.286081.cms

Statistikk over mottakere av uførepensjon, etter kjønn og alder. [sitert 15.02.2012].

http://www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Jobb+og+helse/Uf%C3%B8repensjon/Uf%C3%B8repensjon/Mottakere+av+uf%C3%B8repensjon+som+andel+av+befolkningen+*%29%2C+etter+kj%C3%B8nn+og+alder.+Pr.+31.12.2002-2011**%29.300448.cms

Statistikk over mottakere av uførepensjon som andel av befolkningen, etter kjønn og alder. [sitert 15.02.2012].

http://www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Jobb+og+helse/Uf%C3%B8repensjon/Uf%C3%B8repensjon/Mottakere+av+uf%C3%B8repensjon%2C+etter+kj%C3%B8nn+og+uf%C3%B8regrad.+Pr.+30.09.2002-2011+*%29.+Antall.290657.cms

Statistikk over mottakere av uførepensjon, etter kjønn og uføregrad. [sitert 15.02.2012].

<http://www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Jobb+og+helse/Uf%C3%B8repensjon/Uf%C3%B8repensjon/Mottakere+av+uf%C3%B8repensjon+som+andel+av+befolkningen+%29%2C+etter+kj%C3%B8nn+og+fylke.+Pr.+31.12.2002-2011.300443.cms>

Statistikk over mottakere av uførepensjon som andel av befolkningen, etter kjønn og fylke. [sitert 15.02.2012].

<http://www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Jobb+og+helse/Uf%C3%B8repensjon/Uf%C3%B8repensjon/Nye+mottakere+av+uf%C3%B8reytelser%2C+etter+kj%C3%B8nn+og+n%C3%A6ring+i+2010+og+2011+.+Antall+og+prosent.300451.cms>

Statistikk over mottakere av uføreytelser, etter kjønn og næring i 2010 og 2011. [sitert 15.02.2012].

<http://www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Jobb+og+helse/Uf%C3%B8repensjon/Uf%C3%B8repensjon/Mottakere+av+uf%C3%B8repensjon+etter+diagnose%2C+alder+og+kj%C3%B8nn.+Pr.+31.12.2009.+Kvinner+og+menn.+Prosent.267371.cms>

Statistikk over mottakere av uførepensjon etter diagnose, alder og kjønn. [sitert 15.02.2012].

<http://www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Familie+og+omsorg/Statistikk/Barnetrygd.+Mottakere.+Kj%C3%B8nn+og+alder.+31.+desember+2002-2011.+Antall.302161.cms>

Mottakere av barnetrygd. Kjønn og alder. [sitert 15.02.2012].

<http://www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Pensjon/Ytelser+til+gjenlevende/Ytelser+til+gjenlevende/Gjenlevende+ektefeller+med+pensjon.+Kj%C3%B8nn+og+alder.+30.+juni+2002-2011.284419.cms>

Gjenlevende ektefeller med pensjon. Kjønn og alder. 30. juni 2002-2011. [sitert 15.02.2012]

[http://www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Jobb+og+helse/Uf%C3%B8repensjon/Uf%C3%B8repensjon/Mottakere+av+uf%C3%B8repensjon,+etter+ytelse.+Pr.+31.12.2002-2011+*\).+Antall.300430.cms](http://www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Jobb+og+helse/Uf%C3%B8repensjon/Uf%C3%B8repensjon/Mottakere+av+uf%C3%B8repensjon,+etter+ytelse.+Pr.+31.12.2002-2011+*).+Antall.300430.cms)

Mottakere av uførepensjon, etter ytelse. [sitert 21.02.2012].

<http://www.ssb.no/utuvh/tab-2012-01-26-01.html>

Studenter etter kjønn, skoleslag og lærested. 1. oktober 2010 og 2011. Foreløpige tall. [sitert 15.02.2012].

<http://www.ssb.no/samfunnsspeilet/utg/201101/03/tab-2011-02-28-03.html>

Andel studenter under 30 år med minst 1G i yrkesinntekt (G = 69 100 kroner), etter ulike bakgrunnskjennermerker. 2008. [sitert 20.02.2012].

<http://www.ssb.no/ssp/utg/201101/03/tab-2011-02-28-01.html>

Inntektssammensetning for studenter under 30 år. 2002-2008. Gjennomsnitt i 2008-kroner og prosent av samlet inntekt (inklusive studielån). [sitert 15.02.2012].

<http://www.ssb.no/lonn/fig-02-utdanning.gif>

Heltidsansatte 2010. Månedslønn, etter kjønn og utdanning. [sitert 15.02.2012].

<http://www.ssb.no/lonnansatt/tab-2011-03-31-01.html>

Gjennomsnittlig månedslønn for alle ansatte per heltidsekvivalent, etter sektor, kjønn og arbeidstid per 3. kvartal 2009 og 2010. [sitert 15.02.2012].

<http://www.ssb.no/lonn/fig-01-aldersgrupper.gif>

Heltidsansatte 2010. Månedslønn, etter kjønn og aldersgruppe. [sitert 15.02.2012].

<http://www.ssb.no/aarbok/tab/tab-211.html>

Sysselsatte, etter heltid/deltid og kjønn. 2010. [sitert 15.02.2012].

<http://www.ssb.no/emner/04/02/40/eksuvh/tab-2011-05-20-04.html>

Fullførte universitets- og høgskoleutdanninger, etter kjønn, nivå og alder. [sitert 15.02.2012]

<http://www.ssb.no/emner/05/01/10/inntekt>

Temaside for inntekt. Median inntekt etter skatt, alle husholdninger. [sitert 15.02.2012].

http://www.ssb.no/histstat/nos/nos_b390.pdf

Utdanningsstatistikk. Universiteter og høyskoler 1. oktober 1981. Studenter etter kjønn, skoleslag og lærested, s. 21. [sitert 21.02.2012].

<http://www.skatteetaten.no/no/Tabeller-og-satser/Trygdeavgift/2012>

Trygdeavgiften for 2012. Tabeller og satser. [sitert 15.02.2012].

<http://www.skatteetaten.no/no/Tabeller-og-satser/Alminnelig-inntekt>

Alminnelig inntekt. Satser for 2012. [sitert 15.02.2012].

<http://www.skatteetaten.no/no/Selvbetjening/Skatteberegning/Enkel-skatteberegning-2011> Enkel skatteberegning inntektsåret 2011. [sitert 21.02.2012].

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/pressemeldinger/2011/regulering-av-pensjonene-fra-1-mai-2011.html?id=644803>

Regulering av pensjonene fra 1. mai 2011. Pressemelding 27. mai 2011. [sitert 20.12.2012].

<http://www.husbanken.no/statistikk/bostotte>

20 700 flere husstander får bostøtte. [sitert 15.02.2012].

<http://forsvaret.no/om-forsvaret/fakta-om-forsvaret/Sider/tall-og-statistikk.aspx>

Statistikk over fullført førstegangstjeneste. [sitert 15.02.2012].

http://www.asvl.no/asvl/_skjult/nyheter/Ny+VTA+Overenskomst+med+Fellesforbundet.9UFRvYWm.ips

Ny VTA- Overenskomst med Fellesforbundet. [sitert 15.02.20].

9 Lister over tabeller og figurer m v

Nummerert som brukt i avhandlingen:

1. *Demografiske utviklingstrekk.*
Kilde: NOU 2007: 4 figur 3.1 s. 21.
2. *Antall mottakere av uføreytelser og andel uføre i prosent av befolkningen 18-67 år.*
Kilde: NOU 2007: 4 figur 6.2 s. 52.
3. *Nye mottakere av uførepensjon i 2005 som andel av befolkningen etter alder og høyeste fullførte utdanning.*
Kilde: NOU 2007: 4 tabell 6.5 s. 69
4. *Heltidsansatte 2010. Månedslønn etter kjønn og utdanning.*
Kilde: Lønnsstatistikk. Alle ansatte, Statistisk sentralbyrå.
<http://www.ssb.no/lonn/fig-02-utdanning.gif> [sitert 15.02.2012].
5. *Dagens uførepensjon og forslag til ny uføretrygd. Ytelse etter skatt i G ved jevn tidligere inntekt 0-13 G.*
Kilde: Prop. 130 L (2010-2011) figur 7.1 s. 89.
6. *Endring i uførepensjonen før skatt for ulike grupper av nye uførepensjonister i 2003 dersom uføreytelsen beregnes som 66 prosent av tidligere inntekt.*
Kilde: NOU 2007: 4 figur 12.3 s. 213.

